

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

OMAR SAMPAIO DORIA CHAVES

LEI 12.527/2011: possibilidades para uma gestão pública participativa

Florianópolis
2013

OMAR SAMPAIO DORIA CHAVES

LEI 12.527/2011: possibilidades para uma gestão pública participativa

Trabalho de Conclusão apresentado ao
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa Catarina,
como requisito à obtenção do título de
Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Dr. Luís Carlos Cancellier de
Olivo

Florianópolis

2013

Omar Sampaio Doria Chaves

Título: Lei 12.527/2011: possibilidades para uma gestão pública participativa

Trabalho de Conclusão apresentado ao
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa Catarina,
como requisito à obtenção do título de
Bacharel em Ciências Jurídicas,
aprovado com nota _____.

Florianópolis/SC, 5 de fevereiro de 2013.

Professor Orientador Dr. Luís Carlos Cancellier de Olivo

Coordenador do Curso Juliana Wulfing – UFSC

Omar Sampaio Doria Chaves

Título: Lei 12.527/2011: possibilidades para uma gestão pública participativa

Trabalho de Conclusão apresentado ao
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa Catarina,
como requisito à obtenção do título de
Bacharel em Ciência Jurídicas, aprovado
com _____.

Florianópolis/SC, 5 de fevereiro de 2013

Professor Orientador Dr. Luis Carlos Cancellier de Olivo - UFSC

Banca Examinadora Gustavo Henrique Carvalho Schiefler - UFSC

Banca Examinadora Luis Henrique Teixeira Ruiz – UFSC

RESUMO

O direito de obter informação de órgãos públicos encontra fundamento no Estado Constitucional brasileiro e, constando do texto da Constituição da República Federativa do Brasil, ganha contornos de direito fundamental do ser humano. Porém, até a edição da Lei 12.527/11, o exercício desse direito restou mitigado em decorrência da falta de normatização da sistemática de acesso às informações e da sobrevalorização do sigilo.

Num ambiente de democracia participativa, a sociedade possui a função influir na gestão estatal e proceder ao controle social do setor público. E para efetivar a participação social, a população deve ter amplo acesso às informações de interesse coletivo, de modo fácil e de forma útil.

Contudo, a divulgação de dados por entidades e órgãos públicos ainda necessita de maior facilidade de acesso, de maior clareza na demonstração das despesas públicas e da possibilidade de apropriação da informação pública pelos interessados, para que a sociedade a utilize como lhe aprouver.

Instrumentos legais para promover a participação da sociedade existem, há mecanismos para informar e para consultar a sociedade sobre matérias de interesse geral, mas isso depende da implantação de uma política de transparência na Administração Pública, com vistas a mudar o paradigma e dirigir a gestão pública conforme a vontade do Soberano – o povo.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Direito Administrativo. Acesso a informações. Transparência Pública. Controle Social. Participação popular.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGU- Controladoria- Geral da União

CRFB- Constituição da República Federativa do Brasil

CSPB- Confederação dos Servidores Públicos do Brasil

Enap- Escola Nacional de Administração Pública

FMI- Fundo Monetário Internacional

Funjab- Fundação José Arthur Boiteux

ICT- Instituto de Ciência e Tecnologia

IFES- Instituições Federais de Ensino Superior

LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal

MPU- Ministério Público da União

STF- Supremo Tribunal Federal

TCU- Tribunal de Contas da União

UFSC- Universidade Federal de Santa Catarina

USP- Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 O DIREITO À INFORMAÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICOS	10
2.1 A democracia e o direito à informação	10
2.2 A evolução da legislação	22
2.3 Acesso à informação e participação social na gestão pública	28
3 A DIVULGAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES	35
3.1 A necessidade de transparência sobre a folha de pagamento	35
3.2 O possível conflito entre a transparência e o direito à intimidade	41
3.3 A abrangência da divulgação dos dados	47
4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	59
4.1 As previsões legais de participação social na gestão pública	59
4.2 Organizações sociais e políticas públicas – Fundações de Apoio	65
5 CONCLUSÃO	70
6 REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa, produzida a título de trabalho de conclusão do curso de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, tem como objetivo evidenciar as possibilidades de a Lei 12.527/11, que regulamenta o acesso a informações públicas, efetivar a participação da sociedade na gestão estatal, em outras palavras, o trabalho apresenta uma possível interpretação acerca dos dispositivos da nova legislação que conferem à sociedade poderes para interferir nas escolhas públicas adotadas pelos entes estatais.

A partir do início de vigência da Lei, os órgãos e entidades que executam orçamento público, de qualquer dos entes federativos do Estado brasileiro, restaram obrigados a observar determinados procedimentos com vistas a fornecer tempestivamente as informações que os cidadãos lhes solicitam. E para cumprir esse mandamento legal, diversas alterações nas rotinas e nas estruturas dos órgãos públicos são necessárias.

Talvez mais que isso, além de os órgãos públicos estarem obrigados a dispor de uma estrutura para o atendimento ao público, em muitos casos, para se alcançar o objetivo de ampliar a divulgação da informação estatal, será necessária também uma mudança na postura dos servidores públicos frente a sua parcela de responsabilidade para que a informação final seja disponibilizada de forma completa e útil à sociedade.

Tendo como objeto de estudo uma lei recente e, portanto, com poucas obras publicadas acerca do tema, bem como em razão da preocupação de se avaliar a aderência dos órgãos e entidades estatais ao processo de fornecimento de informação que dispõem, adotou-se a estratégia de subsidiar as análises com fundamento na legislação e nas informações e interpretações apresentadas pelos órgãos e entidades do Poder Público.

Nesse cenário, a pesquisa se arrimou, em grande parte, no estudo da aplicação da lei no âmbito da estrutura da Administração Federal. Para isso, utilizou, na fundamentação da argumentação, textos enunciados nos sítios da internet ou produzidos pelos órgãos federais, dentre os quais se destacam a Controladoria Geral da União (CGU), a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Ministério do Planejamento. Assim, muitas informações e dados foram obtidos

diretamente dos sistemas informatizados publicados por órgãos públicos em seus sítios da Internet.

Destaca-se o papel da Enap na formação dos servidores públicos, conferindo, assim, função central na construção de uma Administração Pública mais democrática e apta a fornecer as informações aos cidadãos, visto ser esse o órgão responsável pela capacitação dos recursos humanos da administração pública federal, conforme estabelece a Lei 6.871/80¹.

Após essas breves explicações, cumpre apresentar a estrutura do presente trabalho, que foi dividido em três capítulos. O primeiro trata da inserção da legislação no ordenamento legislativo brasileiro, traz uma breve análise da evolução da legislação atinente ao tema a partir da promulgação da Carta Constitucional de 1988 e, assim, delimita o tema central da pesquisa. O segundo busca discutir como o direito à obtenção de informações estruturais dos órgãos públicos pode propiciar à sociedade os meios de exercer a função de controle da administração pública. Para tanto, foi analisado o mandamento que determina a publicação da remuneração dos servidores públicos. O terceiro analisa a importância do acesso à informação nas atividades finalísticas do setor público, quer para a sociedade participar da formulação das políticas públicas ou na sua própria execução, por meio das organizações sociais.

E sobre a Lei, a Controladoria-Geral da União (CGU, 2011), afirma:

A publicação da Lei de Acesso a Informações significa um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país. Por tornar possível uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas permite que ocorra uma melhoria na gestão pública.

Assim, tendo consciência de que o direito é uma ciência interpretativa, o estudo apresenta uma possível interpretação da Lei 12.527/11, com a preocupação de verificar as possibilidades de inserção dos indivíduos na gestão da “coisa pública” (*Res publica*).

¹ Artigo 2º da Lei 6.871/80: A Enap terá como finalidade básica promover, elaborar e executar os programas de capacitação de recursos humanos para a Administração Pública Federal, visando ao desenvolvimento e à aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos.

Parágrafo único. Caberão ainda à Enap a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelos demais centros de formação da Administração Pública Federal.

2 O DIREITO À INFORMAÇÃO DE ORGÃOS PÚBLICOS

2.1 A democracia e o direito à informação

O presente estudo tem por objeto a Lei 12.527/11, cujo o teor “dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações”; e visa a regulamentar o direito “previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216”, todos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) ².

A partir dessa Lei, os órgãos públicos estão compelidos a criar procedimentos com vistas a “assegurar o direito fundamental de acesso à informação” ³. E a Lei ainda determina que sejam criadas estruturas específicas na Administração Pública com o objetivo de facilitar o acesso às informações públicas⁴. Portanto, com o início de vigência da nova legislação, que possibilitou um período de seis meses para as adequações necessárias nas entidades enquadradas⁵, novas demandas foram criadas para toda a Administração Pública (administração direta e indireta) e entidades privadas que recebem recursos públicos⁶.

Diante da nova normatização, coube à Controladoria-Geral da União (CGU), na estrutura organizacional da Administração Pública Federal, a tarefa de sistematizar a prestação desse serviço demandado pelos interessados em obter informações de órgãos da União.

Assim, as orientações, explicações e interpretações empreendidas pela CGU foram consideradas como fontes primárias de informações para elaboração do presente estudo. Esse cuidado na seleção de informações decorre da busca pelas possibilidades efetivas de a nova legislação promover a participação da sociedade na gestão pública.

² Nos termos do artigo 1º da Lei 12.527/11.

³ Nos termos do artigo 3º da Lei 12.527/11.

⁴ Conforme artigo 9º da Lei 12.527/11.

⁵ Conforme parágrafo único do artigo 1º da Lei 12.527/11.

⁶ Conforme artigo 2º da Lei 12.527/11.

De acordo com a explicação da Controladoria-Geral da União (CGU, 2011), disponível em seu sítio da internet, *in verbis*:

A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que **a informação** produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade **é um bem público**.

O acesso a estes dados – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – **constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia**, ao fortalecer a **capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta**.

O cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais. Por estes motivos, o acesso à informação pública tem sido, cada vez mais, reconhecido como um direito em várias partes do mundo. Cerca de 90 países possuem leis que regulam este direito.

O acesso à informação como direito fundamental também é reconhecido por importantes organismos da comunidade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Veja trechos de alguns tratados, convenções e declarações assinadas pelo Brasil:

Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19):

“Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. [sic]

Conforme esclarece a Controladoria-Geral da União, a prestação de informações pelos órgãos públicos à sociedade concretiza um direito fundamental, positivado na Carta Constitucional e inserido em Tratados Internacionais firmados pelo Brasil, bem como concretiza o Estado Democrático, uma vez que propicia a efetiva participação popular nas decisões públicas.

Portanto, a investigação do presente estudo tem como ponto de partida a Carta Constitucional promulgada em 1988. E neste primeiro capítulo, além de destacar os artigos constitucionais a que a lei visa regulamentar, também se buscou verificar o enquadramento da nova legislação no Estado Constitucional brasileiro.

Nesse sentido, cabe inicialmente analisar a inserção do direito à informação pública na estrutura organizacional do Estado positivado na Carta Constitucional do Brasil.

O Poder Constituinte assim definiu, nos termos do artigo inaugural da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB, 1988), o Estado brasileiro:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático** de Direito e tem como fundamentos:

I - a **soberania**;

II - a **cidadania**

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Importa assim, ao estudo, a definição de Estado, bem como a caracterização do Estado constitucional brasileiro. Segundo Caetano (1996, p.122), “a existência de um Estado depende de haver um povo que tenha o senhorio de um território e seja dotado de poder de se organizar politicamente. Por isso se diz que os elementos do Estado são o povo, o território e o poder político.” E, sob essa perspectiva, a República do Brasil, nos termos do texto constitucional, organizou-se num Estado Federativo e Democrático de Direito, constituído pelos poderes do povo.

Para analisar as características do Estado inaugurado pela Constituição da República Federativa do Brasil, os ensinamentos do Professor Canotilho (1997, p.9), quando descreve a concepção de Estado Constitucional, são de peculiar importância:

O Estado constitucional pressupõe, desde logo, o poder constituinte do povo, ou seja, o direito de o povo fazer uma lei superior (constituição) da qual constem os esquemas essenciais do governo e respectivos limites. **Os direitos e liberdades dos cidadãos histórica e juridicamente gerados na república assumiam-se como elemento central do Estado.** Além de um governo regulado pela constituição e limitado pelos direitos e liberdades, entendia-se que o poder também carecia de uma justificação, de uma legitimação. **Não bastaria invocar que o «governo» era representativo. Impunha-se tornar claras as razões do governo, ou, dito de outro modo, as razões públicas demonstrativas do consentimento do povo em ser governado sob determinadas condições.** Deste modo, o «governo que se aceita» ou «está justificado» será apenas o governo subordinado a leis transportadoras de princípios e regras do direito, de natureza duradoura e vinculativa, explicitados na constituição.

Extraí-se do texto constitucional, especialmente em seu primeiro artigo, e dos ensinamentos do autor supracitado premissas que serão referenciadas no decorrer deste estudo e, muitas vezes, consideradas como pano de fundo das

análises, tais como: a soberania popular, os valores democráticos, a participação da sociedade na organização do Estado e os direitos fundamentais.

A escolha da forma de governo adotado pela Carta Constitucional pode indicar onde reside o Poder Soberano, que constituiu os poderes derivados para, em seu nome, concretizar direitos inerentes do povo, que, conforme diz Caetano, é *senhorio* do território nacional.

A Constituição (1988), ao adotar a forma republicana de governo e declarar que “**todo o poder emana do povo**”, não deixa dúvidas de que as escolhas públicas devem ser exercidas efetivamente pelos cidadãos, ou em seu nome, por meio de representantes, nas estruturas organizadas do poder (poder constituído, delegado pelo povo).

Conforme Silva (1996, p.104) esclarece:

Forma de Governo, assim, é conceito que se refere à maneira como se dá a instituição do poder na sociedade e como se dá a relação entre governantes e governados. Responde à questão de quem deve exercer o poder e como este se exerce.

Esse raciocínio é fundamental para assegurar ao povo que a gestão estatal seja racionalizada em benefício da coletividade, que as necessidades da população sejam priorizadas nos espaços públicos.

Nos termos do caput do artigo primeiro da CRFB (1988), o Estado Republicano do Brasil é formado *pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*⁷, alicerçado no modelo Federativo Democrático de Direito.

No tocante ao espaço público, a escolha pelo tipo federativo de Estado decorre, em grande parte, da dimensão territorial do país, conforme descreve Caetano (1996, p.136) “em muitos casos foi adotado como fórmula artificial destinada a facilitar o governo de um território muito vasto ou satisfazer aspirações locais.”

Portanto, resta evidente que países com grandes extensões territoriais são mais facilmente administrados quando há estruturas administrativas locais, para, num modelo democrático, satisfazer as necessidades do Soberano, o povo.

⁷ Conforme artigo 1º da CRFB.

Diz-se isso, sobretudo, por não se desconhecer as várias realidades e disparidades culturais, sociais, econômicas, políticas, religiosas e ambientais do território brasileiro. Nesse cenário, a falta de uma estrutura formal de poder local inviabilizaria a inclusão dos valores e aspirações da população que habita determinada circunscrição territorial, com sua cultura, origem, religião e hábitos que lhes são próprios, comprometendo, portanto, a inserção de valores democráticos na constituição do Estado.

Contudo, o estudo do Estado Federativo não é o foco desse trabalho, tão pouco será dado maior destaque ao Estado de Direito. Sem menosprezar o tema, de relevância talvez acima de que qualquer outro contido na Constituição, pois funda o princípio da legalidade e agrega a organização social sob um manto legislativo que conforma a sociedade a ponto de emergir (constituir) o Estado prescrito na Carta Constitucional.

Entretanto é na concepção do Estado Democrático que se encontra o ponto fulcral da primeira contextualização do objeto de estudo. Busca-se, então, verificar a inserção do direito à informação pública como forma de efetivar uma República Democrática.

Importante esclarecer que não se tem a pretensão de definir ou delimitar o conceito de democracia, mesmo porque seria uma complexa tarefa, mas tão somente identificar sua relação com o direito de os cidadãos obterem informações das instituições estatais, conforme enuncia a Controladoria-Geral da União (CGU, 2011)⁸.

O termo “democracia” historicamente sofreu profundas alterações conceituais. Inicialmente, ainda na realidade da Grécia antiga, Aristóteles utilizou o termo para classificação das formas de governo, e o utilizou para designar uma forma de governo “desvirtuado”, conforme cita Silva (1996, p.104) “estas três formas, adverte Aristóteles, podem degenerar-se: a monarquia, em *tiranía*; aristocracia, em *oligarquia*; a república em *democracia*”.

⁸ “O acesso a estes dados – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta.”

Site: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/acesso-informacao-mundo/index.asp>

Cumpra salientar que apesar de representar um governo impuro, a ideia de democracia, desde os primórdios, traz subjacentemente a proposta de inclusão da base populacional na organização do Estado, visto que foi utilizada para definir a forma de governo com maior representação de indivíduos – *o governo da maioria*.

Entretanto a evolução do termo “democracia” acompanhou o desenvolvimento social da humanidade. Conforme diz Silva (1996, p.126):

A democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ele revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no decorrer da história.

Nessa evolução histórica, dois momentos merecem destaque: o primeiro com a instalação do Estado Liberal Burguês, a democracia se volta à imposição de limites ao poder dos governantes ou, segundo Ledur (2009, p. 26), “direito de defesa contra o Estado”, consubstanciada numa democracia formal, que se sustenta pelo princípio da liberdade. O segundo com a evolução dos Estados Sociais, quando a ideia de democracia incorporou os direitos individuais e coletivos nas atuais Constituições dos países democráticos, conferindo ao Estado um papel mais intervencionista e prestador de bem estar à sociedade ou, segundo Ledur (2009, p.26), “passou a requerer ações positivas do Estado”.

Considerando ser a “democracia” um processo de conquista do povo, interessa ao estudo a atual compreensão da dimensão do termo. Conforme Medauar (2007, p.24), o “componente **democrático** traz à mente, de imediato, a ideia de ‘governo do povo para o povo’.”

Medauar apresenta a ideia de democracia mais abrangente, especificamente no que diz respeito à relação entre a Administração Pública e os cidadãos:

A partir da metade da década de 50 do século XX, começa a surgir a preocupação com uma democracia mais completa, **com a democracia que transpõe o limiar da eleição de representantes políticos para expressar-se também no modo de tomada de decisão dos eleitos. Emergiu a ideia de que o valor da democracia depende também do modo pelos qual as decisões são tomadas e executadas.** Verificou-se

que havia, com frequência, grande distanciamento entre as concepções políticas de democracia vigentes num país e a maneira com que ocorriam as atuações da Administração; perante esta, o indivíduo continuava a ser considerado um súdito, não como um cidadão dotado de direitos. Passou a haver, então, uma pregação doutrinária em favor da democracia administrativa, que pode ser incluída na chamada democracia de funcionamento ou operacional. Em vários ordenamentos estrangeiros e no brasileiro muitas normas e medidas vêm sendo implantadas para que a democracia administrativa se efetive. Isso porque o caráter democrático de um Estado, declarado na Constituição, deve influir sobre o modo de atuação da Administração, para repercutir de maneira plena em todos os setores estatais. (MEDAUAR, 2007, p.24)

Portanto, considerando a permeação da ideologia “democracia” nas estruturas organizadas de poder, tem-se um Estado democrático quando há congruência entre as aspirações populares e a atuação das instituições públicas, haja vista a impossibilidade de se promover a consulta popular em todas as decisões públicas. Ou quando há efetiva participação do povo nas decisões do Estado, por meio do controle da atividade estatal.

Nesse diapasão, para se efetivar a democracia administrativa, há necessidade de fomentar um sistema no qual se possibilite a incorporação de maior número de pessoas nas decisões públicas e a abertura de canais de contestação nas estruturas estatais, com vistas a imprimir, na gestão pública, uma aproximação entre o Poder Público e cidadãos.

Atualmente, com a tecnologia já alcançada pelos avanços da informática, não é impensável que as estruturas estatais desenvolvam, na formulação e implementação das políticas públicas, mecanismos que possibilitem à população avaliar a necessidade e adequação da intervenção estatal, com a aproximação de um sistema de democracia direta, consagrando a legitimidade da vontade popular, conforme explica Capellari (2000, p.42) em sua obra no item: “A Internet e a fiscalização dos serviços públicos”:

Além de possibilitar a estrutura material para a captação da vontade popular, por ocasião de plebiscitos ou referendos, disseminar informações sobre a administração pública, há outro campo a ser explorado na utilização da Internet com o objetivo de desburocratizar as relações entre Estado – entendido como prestador de serviços – e cidadão – compreendido como usuário ou consumidor.

A legitimação popular deve ser considerada como decorrência lógica e direta da forma de governo (República) e do tipo de Estado (Democrático de Direito) adotados na Constituição, que expressamente definiu o povo como do titular do

poder.

Portanto, no Estado Constitucional brasileiro, o direito de se obter informação dos órgãos estatais pode ser enquadrado como um bem público⁹, que viabiliza a participação popular na gestão pública e, considerando o avanço tecnológico dos meios de comunicação, o aperfeiçoamento da interação entre o setor público e os cidadãos.

Após analisar as inter-relações do direito de se obter informações públicas e o Estado Democrático de Direito, previsto na Constituição brasileira, cumpre, agora, individualizar os incisos constitucionais que a Lei 12.527/11 regulamenta, conforme segue:

Inciso XXXIII do artigo 5º da CRFB: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

O direito à informação de órgãos públicos foi incluído no artigo 5º do texto constitucional, que trata de direitos fundamentais dos indivíduos de uma nação, são valores que não podem ser suprimidos do Estado de Direito brasileiro, trata-se de cláusula pétrea¹⁰, portanto são direitos inerentes do povo brasileiro.

Ganham relevo os direitos fundamentais visto que, além de não serem objeto de emenda constitucional com objetivo de suprimi-los, condicionam toda a legislação infraconstitucional, que, por sua vez, não pode regular matérias em sentido oposto ao mandamento constitucional. Ou seja, toda legislação infraconstitucional deve ser interpretada de forma a concretizar esse mandamento constitucional.

Impende lembrar que a incorporação dos direitos fundamentais aos sistemas jurídicos constitui o pacto social de um povo, que reflete um determinado período histórico. Contudo, os sistemas normativos internos dos países democráticos são influenciados pelos novos valores sociais reconhecidos pela comunidade local ou internacional. Assim, mesmo que não houvesse dispositivo

⁹ Rezende, Fernando. Finanças Públicas. 2ª edição, São Paulo: editora Atlas (p. 27): “Bens públicos puros possuem duas características: a não-rivalidade e a impossibilidade de exclusão de seu consumo.”

¹⁰ Conforme dispõe o inciso IV do parágrafo 4º do artigo 60 da CRFB.

expresso no texto constitucional, os tratados internacionais firmados pelo Brasil já seriam suficientes para conformar o sistema jurídico pátrio, nos termos do parágrafo segundo do artigo 5º da CRFB.

Segundo este dispositivo, qualquer direito fundamental decorrente dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ganha estatuta supra-legal, mesmo que não esteja escrito na carta constitucional.

Portanto, o disposto nesse inciso perfaz a concretização do direito individual dos seres humanos, independentemente de sua cidadania, permitindo sua defesa frente aos mandamentos estatais ou possibilitando sua utilização para subsidiar requerimentos de outros direitos que lhes assistem (isso porque a informação pode se prestar à reivindicação de outros direitos). Nesse sentido, segundo Bonavides (2000, p.517) pode ser classificado como um direito de primeira geração:

Os direitos da primeira geração ou direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdade ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado.

Interessa, também, evidenciar que o dispositivo constitucional declara o direito a informações de interesse coletivo ou geral, classificando-se, nesse caso, como um direito de segunda geração:

São os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal deste século. (BONAVIDES, 2000, p. 518)

Mas, o acesso à informação ainda pode nesta concepção ser classificado como direito de quarta geração:

São direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. (BONAVIDES, 2000, p. 525)

A quarta dimensão de direitos fundamentais é caracterizada pela pesquisa biológica e científica, pela defesa do patrimônio genético, pelo avanço tecnológico, pelo direito à democracia, à informação e ao pluralismo. Não é por coincidência que os direitos à informação e à democracia apareçam juntos nas

classificações dos direitos fundamentais, pois se tratam de direito complementares, que se integram, não há como falar em democracia se a informação estatal não circular pela sociedade, se o povo desconhecer a gestão pública e não receber informações da administração, tempestivas e conclusivas, sobre o funcionamento dos órgãos estatais.

Da mesma forma, não há como imprimir uma gestão participativa num Estado que não concretiza o direito à democracia, que não possua canais de contestação eficientes, e que, quando possível e nas hipóteses que envolvam matérias de interesses de Estado, não considera as aspirações da sociedade na definição das prioridades do setor público. A informação é uma via de mão dupla, deve seguir do Estado para a sociedade, para instruir, informar e formar os cidadãos, e em sentido oposto, para buscar, na vontade do povo, o dizer legítimo do poder Soberano, por meio de consultas populares, tais como: o voto nos representantes, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular¹¹, como esclarece Carvalho (1999, p.53):

[...] Em um sistema democrático, onde o poder público repousa no povo, que o exerce por representantes eleitos ou diretamente, sobreleva a necessidade de cada membro do povo fazer opções políticas sobre a vida nacional. Não só no processo eleitoral, mas por meio de plebiscitos ou referendos, o povo exerce seu poder político. **Para poder optar, para poder decidir com consciência, indispensável que esteja interado de todas as circunstâncias e consequências de sua opção e isso só ocorrerá se dispuser de informações sérias, seguras e imparciais de cada uma das opções, bem como da existência delas.** Nesse sentido, o direito de informação exerce um papel notável, de grande importância política, na medida em que assegura o acesso a tais informações.

Mas em que pese as possíveis classificações do direito à informação, conclui-se que o dispositivo constitucional em questão confere ao cidadão, individualmente, o direito fundamental de acesso a informações sob a guarda do Estado. Entretanto, para o exercício do direito, há a necessidade de uma atividade do interessado no sentido de requisitar a informação do setor público competente, limitando a abrangência no que diz respeito à possibilidade de participação da sociedade na gestão pública.

¹¹ Conforme o disposto no artigo 14 da CRFB.

Assim, o direito insculpido no artigo 5º da CRFB, embora seja importante na concretização da soberania popular, regulando a relação do indivíduo com o Estado, não é bastante para conformar uma gestão participativa.

Inciso II do parágrafo 3º do artigo 37 da CRFB: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

...

II- o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

O acesso aos registros administrativos foi inserido no título da “Organização do Estado”, mais especificamente no capítulo da “Administração Pública”, portanto, neste caso, pode se compreender o direito positivado no artigo 5º da CRFB como um dever de prestação compulsória do setor público, uma obrigação do Estado.

O inciso dispõe sobre uma regra que materializa o princípio constitucional da publicidade, que, por seu turno, é corolário da transparência da administração, portanto também reforça o regime democrático, no qual a sociedade toda deve ter a possibilidade de controlar o governo que o representa, como alerta a CGU (2011)

O Governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

Conforme diz a CGU, as informações, que permitem à sociedade fiscalizar as ações governamentais, devem ser fornecidas com transparência, ou seja, cabe aos órgãos estatais conceberem mecanismos para que os cidadãos tenham todas as informações não sigilosas do Estado. Nesse sentido a transparência engloba as informações sobre o funcionamento da máquina pública e seus programas finalístico, que visam ao atendimento público.

A noção de transparência na gestão pública foi, por força da Lei complementar 101/2000, introduzida como pressuposto de uma gestão fiscal

responsável¹². Em outras palavras, a legislação impôs aos gestores públicos o dever de transparência na condução da gestão fiscal (controle de receitas e despesas – pressupondo o equilíbrio) dos entes públicos (União, Estados, Municípios, Distrito Federal).

Conforme informado na obra Publicidade e Transparência das Contas Públicas dos autores Platt Neto, Cruz, S. Ensslin e L. Ensslin (2004, p.1), o princípio da transparência ultrapassa a dimensão da publicidade dos atos, sobretudo porque é condição básica para inclusão da sociedade nas políticas públicas, *in verbis*:

A participação popular, alicerce do controle social, depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois sem informações as decisões são prejudicadas. Nesse sentido, transparência é um conceito mais amplo do que publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível.

Portanto, é um princípio que vai além do dever de publicidade, não basta dar conhecimento ao povo dos atos públicos, mas se volta a explicar os meios e os fins da gestão governamental, com o objetivo de propiciar à sociedade o exercício de controle da Administração Pública, pois coloca em evidência a justificação dos atos públicos, que, num sistema democrático, deverá se conformar aos interesses legítimos do povo.

Parágrafo 2º do artigo 216 da CRFB: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”

O dispositivo em evidência está incluído no Título da “Ordem Social”, especificamente na seção da Cultura e, segundo mandamento da Carta Constitucional, o Estado deve “garantir pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional”¹³. Portanto, materializa um dever estatal de prestação de um serviço cultural¹⁴, e reforça o direito de acesso a informações do setor público.

Este dispositivo constitucional, diferentemente dos outros dois, foi introduzido na normatização de um tema específico, o da Cultura. Poderia ser,

¹² Lei Complementar 101, artigo 1º, § 1º: A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

¹³ Nos termos do artigo 215 da CRFB.

¹⁴ Mediante lei que estabeleça um Plano Nacional da Cultura, nos termos do parágrafo 3º do artigo 215 da CRFB

inclusive, dispensável, pois já há um dispositivo geral (artigo 5º, inciso XXXIII) que possibilita aos indivíduos obter informações dos órgãos públicos, sem restringir a matéria a ser tratada, desde que não seja de caráter sigiloso, e outro dispositivo (inciso II do parágrafo 3º do art. 37 CFRB) dirigido à Administração Pública, determinando que as informações constantes dos arquivos públicos devem ser disponibilizadas à sociedade, com objetivo de propiciar a participação da população na gestão pública.

Contudo, o patrimônio cultural, por se tratar de um bem, na maioria das vezes, imaterial e difuso, e que, portanto, não se integra ao patrimônio de um indivíduo específico, mas de toda uma coletividade¹⁵, deve ser tutelado por uma ação conjunta (Estado e sociedade)¹⁶, caso contrário, sem a efetiva vigilância da sociedade, pode restar desguarnecido.

Nesse sentido, justifica-se a preocupação em conferir o direito a informações no caso de matérias culturais segundo a orientação de uma responsabilidade compartilhada da tutela do patrimônio cultural brasileiro.

2.2 A evolução da legislação

Na história recente, de forma expressa e com influência direta no ordenamento jurídico brasileiro, tem-se a inclusão do direito à informação no *artigo 19¹⁷ da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1945*.

Seguindo os movimentos internacionais e orientada pelos valores democráticos e participativos¹⁸, a Constituição de 88 positivou o direito à informação, elevando o à categoria de direito fundamental.¹⁹

¹⁵ Conforme Art. 216 da CRFB: Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

¹⁶ Conforme artigo 216 da CRFB, § 1º: O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

¹⁷ “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

Do texto constitucional, especificamente o disposto no inciso XXXIII do artigo 5º da CRFB, verifica-se que a declaração do direito fundamental de se obter informações do setor público não é norma autoaplicável, pelo contrário, o próprio texto constitucional requisitou uma legislação regulamentar quando ressalva que as informações requisitadas *serão prestadas no prazo da lei*.

Assim, para identificar a atual legislação sobre o tema, há a necessidade de realizar uma breve análise dos normativos correlacionados produzidos posteriormente a promulgação da atual Carta Constitucional.

Nesse sentido, a primeira legislação editada após 88, foi a Lei 8.159, de 08 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Embora tenha por objeto a gestão documental e, por conseguinte, maior atenção aos procedimentos afetos ao tratamento de documentos e aos meios de proteção desse bem público, faz referência também à disponibilização desses documentos públicos.

Impende alertar que o projeto de lei, da qual essa lei se originou, foi proposto em 1984, portanto anteriormente à atual ordem constitucional, no qual havia restrições às liberdades individuais e num ambiente de democracia mitigada.

Apesar de o normativo tratar especificamente do disciplinamento dos “conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas”²⁰, como parte da gestão relacionada à arquivologia pública, traz em seu texto itens que regulamentam o acesso desses documentos.

E especificamente quanto ao direito fundamental de acesso à informação, a Lei trata o tema em dois capítulos.

No capítulo I, os artigos 4º e 5º da Lei 8.159, respectivamente, declaram que todos têm o direito a informações *contidas em documentos de arquivos* e que a Administração Pública *franqueará a consulta aos documentos públicos*, sem,

¹⁸ Segundo Ledur (2009, p. 148): “Ao adotar o princípio da democracia participativa, a Constituição introduz possibilidades novas voltadas ao exercício do poder político. Parece incontestável que esse princípio assegura, de um lado, que governantes eleitos pelo sistema clássico da democracia representativa adotem ações políticas que possibilitem a participação social no exercício do poder.

¹⁹ Segundo Silva (1996, p. 178), direitos fundamentais: “São direitos constitucionais na medida em que se inserem no texto de uma constituição ou mesmo constem de simples declaração solenemente estabelecida pelo poder constituinte. São direito que nascem e se fundamentam, portanto, no princípio da soberania popular.”

²⁰ Nos termos do artigo 2º da Lei 8.159/1991

contudo, avançar a regulamentação além do que a o texto constitucional já declara. Nesse ponto, a lei apenas reproduz o mandamento constitucional, no que diz respeito ao acesso aos documentos em arquivo.

E o artigo 6º da Lei 8.159, portanto no inciso subsequente aos que evidenciam o direito fundamental de obter informações do Poder Público, alerta para responsabilidade civil (material e moral) *decorrente da violação do sigilo*²¹.

No capítulo V da Lei 8.159, que versa sobre o acesso e sigilo dos documentos públicos, o artigo 22 novamente declara o acesso *pleno* aos documentos públicos, mas sem qualquer inovação quanto à regulamentação da prestação da informação. E os artigos 24 e 25 tratam, respectivamente, do sigilo das informações e do acesso de informações sigilosas pelo poder judiciário.

Verifica-se ainda que somente o sigilo das informações (artigo 23 da Lei 8.159), entre os dispositivos que tratam do acesso a informações, foi objeto de regulamentação, efetuado por meio do Decreto 2.134/02, hoje revogado. Nesse cenário, o sigilo das informações foi excessivamente valorizado frente ao direito de acesso, pois o legislador se preocupou mais em normatizar aquilo que não poderia ser divulgado, em detrimento de definições dos procedimentos burocráticos para que os cidadãos obtivessem as informações requeridas. E ainda evidenciou o sigilo em possível responsabilização por eventual violação dos dados.

Duas características da Lei 8.159/91 podem explicar suas dificuldades na concretização do direito fundamental à informação pública: a sua origem numa ordem constitucional outorgada sob um regime autoritário, dando mais ênfase à normatização do sigilo em detrimento da regulamentação do acesso à documentação sob a guarda do Estado, e o seu objetivo precípua de disciplinar uma política nacional de arquivos públicos e privados²².

²¹ Conforme artigo 6º da Lei 8.159/91: *Fica resguardado o direito de indenização pelo dano material ou moral decorrente da violação do sigilo, sem prejuízo das ações penal, civil e administrativa.*

²² Conforme a exposição de motivos n. 587/84, o Ministro da Justiça, Exmo. Sr. Ibrahim Abi-Ackel, esclarece : “Tenho a honra de apresentar a Vossa Excelência o anteprojeto de lei que define as bases para a constituição de uma política nacional de arquivos públicos e privados e determina o órgão público que exercerá as atribuições do Poder Público nesse campo de atividades.” (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção I), 6 QUINTA FEIRA DEZEMBRO DE 1984 -16172)

Nessa mesma linha de raciocínio, Santos e Silva (2008, p.3) em artigo no qual analisaram a atividade de arquivologia, identificaram a baixa efetividade da Lei 8.159/91 na concretização do direito fundamental de acesso a informações públicas:

Embora garantido pelo artigo 5º da Constituição Brasileira de 1988, é grande a dificuldade em pesquisar documentos e acessar informações públicas. Com a promulgação da Lei no. 8.159, de 08 de janeiro de 1991, a qual dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, pretendia-se enfim regulamentar o dispositivo constitucional sobre o direito à informação. Infelizmente, o caso brasileiro está muito distante de uma situação na qual o direito à informação possa ser efetivamente colocado em prática.

Jardim (1999 apud SANTOS e SILVA, p.3) salienta essas informações:

A precariedade do direito à informação no Brasil resulta de um círculo vicioso em que a desorganização e a precariedade dos registros arquivísticos, computacionais e outros sob a guarda dos diversos órgãos da administração pública reforçam a opacidade governamental e impõem limites políticos e administrativos adicionais à incompletude da legislação.

Entre os *limites administrativos* para o acesso aos documentos, pode-se citar a função do Arquivo Nacional, órgão do Ministério da Justiça e, à época aparelhado pelo regime militar, ao qual competia a interpretação sobre o sigilo ou acesso dos documentos públicos, conforme o artigo 18 da Lei 8.159/91: “Compete ao Arquivo Nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda”.

Portanto essa primeira experiência legislativa pós-constituição de 88, apesar de declarar o acesso *pleno* às informações públicas sob a guarda do poder público pelos cidadãos, não avançou na regulamentação desse direito, pelo contrário, deu mais ênfase à normatização das exceções (o sigilo das informações) que à regra geral da ampla publicidade.

Posteriormente foi editada a Lei 11.111 (hoje revogada), de 5 de maio de 2005, proveniente da Medida Provisória 228, de 9 de dezembro de 2004, com objetivo de regulamentar a parte final do disposto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal.

A exposição de motivos dessa Medida Provisória não deixa dúvidas de que o único objetivo do normativo é regulamentar o sigilo e não a divulgação das informações:

4. Em 2002, o governo anterior ampliou por decreto os prazos, bem como permitiu que a autoridade competente para classificar pudesse prorrogar indefinidamente os prazos de sigilo, de moto próprio e sem justificativa.

5. **A presente proposta visa, em face da relevância da matéria e da urgência que demanda, a alterar a sistemática criada pelo Decreto no 4.553, de 27 de dezembro de 2002, permitindo o retorno do prazo anteriormente fixado na Lei no 8.159, de 1991.** Para tanto, se propõe a criação de comissão interministerial que fará a análise necessária e devida sobre os documentos que sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, a fim de regulamentar o disposto na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. (BRASIL, 2004)

A Lei 11.111/05 não altera (ou normatiza) os dispositivos da Lei 8.159/91 que tratam do acesso a informações, ela apenas alterou o regramento atinente aos prazos de sigilos de documento (ou informação) *imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*. Ou seja, essa lei, na prática, não cria melhores condições para facilitar o acesso a informações públicas.

Portanto, o direito a informações públicas, até a edição da Lei 12.527/11, permaneceu sem uma regulamentação específica, havia sim um disciplinamento parcial em legislações esparsa, conforme analisa Paes (2011, p.411):

No caso do Brasil, antes da aprovação da Lei de Acesso, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, existia uma legislação espaçada que tratava do direito de acesso. Entretanto, ela estava dispersa em diversos dispositivos, que tratavam apenas de forma parcial, direta ou indiretamente, a questão do acesso à informação.

As normas sobre acesso estavam inseridas em leis sobre responsabilidade fiscal, preservação do meio ambiente, sobre a questão da guarda de arquivos, entre outras. Assim, as regras sobre o acesso à informação estavam dispersas em ordenamentos múltiplos e distintos, gerando interpretações divergentes e outras consequências negativas, além de um evidente descompasso com o avanço do tema na legislação de países vizinhos.

Entre os normativos esparsos que, de forma tangencial e parcial, disciplinam a divulgação de informações do setor público à sociedade, duas normas se destacam por contribuir para a transparência administrativa: a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a Lei 9.755/98, que dispõe sobre a criação de homepage na Internet, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), para divulgação dos dados e informações acerca da Administração Pública.

Em que pese haver legislações segmentadas que dispõem sobre divulgação de determinadas informações do setor público, verifica-se que o ordenamento jurídico brasileiro apresentava uma lacuna em relação ao

disciplinamento do acesso às informações públicas de interesse dos cidadãos.

Essa lacuna legislativa e o disciplinamento detalhado, e conturbado²³, do sigilo de documentos e informações (conforme dispõem as leis 8.159/91 e 11.111/05), representaram obstáculos para o exercício desse direito fundamental, como relata Paes (2011, p.412):

A falta de regulamentação da parte do dispositivo constitucional referente ao acesso e do detalhamento da parte referente ao sigilo (por meio da Lei no 11.111, de 2005, revogada pela Lei de Acesso) pode ter frustrado algumas das expectativas geradas com a promulgação da Constituição de 1988, conforme relatado por Cepik:

Após a promulgação da Constituição houve certa agitação na opinião pública e alguns pedidos de informação sobre situações pessoais, logo frustrados por um parecer da Consultoria Geral da República (no SR-71), que deixava a cargo do chefe do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI) a avaliação sobre quais dados poderiam ser divulgados, em função da ressalva de sigilo prevista no Inciso XXXIII do Artigo 5º da Constituição

Assim, apesar de positivado o direito à informação pública no diploma constitucional brasileiro de 88, somente por meio da Lei 12.527/11 o tema foi realmente enfrentado e regulamentado. Pode-se concluir que, após declarar o direito, o ordenamento jurídico brasileiro levou mais de duas décadas para cumprir o mandamento da Lei Maior no sentido de criar condições para concretização desse direito fundamental.

Cumprir destacar que as discussões sobre a Lei 12.527/11 foram iniciadas com o projeto de lei 219/03, do deputado federal Reginaldo Lopes; o tema passou inicialmente por debates na burocracia federal, especialmente a CGU, Casa Civil, Conselho da Transparência Pública, Ministério da Justiça, Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores, antes de o executivo remeter um projeto de lei ao processo legislativo na Câmara e no Senado Federal, findando com a aprovação da Lei no final de 2011.

Entre os principais pontos que a Lei 12.527/11 inova em relação às legislações anteriores, destacam-se: o dispositivo que reforça a regra da publicidade e trata o sigilo como exceção²⁴; o regramento sobre a forma dos requerimentos²⁵; os

²³ Conturbado porque a Lei 8.159/91 disciplinou o sigilo num sentido, posteriormente, o Decreto 4.553/02 alterou os prazos estipulados na lei e a Lei 11.111/05 retoma os prazos da Lei 8.159/91.

²⁴ Conforme inciso I do artigo 3º da Lei 12.527/11: *observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção*.

²⁵ Conforme artigo 10º da Lei 12.527/11 e, especificamente, seu parágrafo 3º: *São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público*.

procedimentos administrativos para atender aos requerimentos²⁶; a definição de prazos e recursos²⁷ e atribuição de responsabilidades e sanções para os gestores (ou entidade privadas vinculadas) que não observarem as regras estipuladas.

Por fim, ainda interessa destacar a necessidade de os órgãos públicos criarem uma estrutura específica para prestar o serviço de informação ao cidadão²⁸ e o período de *vacatio legis*, de 180 dias, para que as entidades públicas e privadas pudessem se adequar às inovações da lei²⁹.

Assim, a nova legislação se apresenta como um normativo que contém avanços em relação à legislação precedente no que diz respeito aos procedimentos e estruturação dos órgãos públicos com vistas a democratizar o acesso a informações públicas, representando o empoderamento³⁰ dos cidadãos e permitindo o controle social como exercício da cidadania. Conforme salienta Nogueira Junior (2003, p.31) “Em resumo muitas vezes, sem o acesso aos documentos administrativos, não haverá informação; sem informação, não haverá cidadania; e sem cidadania, não haverá democracia”.

2.3 Acesso à Informação e participação social na gestão pública

Após analisar o enquadramento da Lei 12.527/11 no ordenamento constitucional e a evolução das legislações infraconstitucionais até a edição desse normativo específico ao tratamento do acesso às informações públicas, cumpre agora verificar se a nova legislação possibilita a participação da sociedade na gestão pública.

²⁶ Nos termos dos artigos 11, 12, 13 e 14 da Lei 12.527/11.

²⁷ Nos termos dos artigos 15, 16, 17 e 18 da Lei 12.527/11.

²⁸ Nos termos do inciso I do artigo 9 da Lei 12.527/11.

²⁹ Nos termos do artigo 47 da Lei 12.527/11.

³⁰ Empoderamento significa em geral a ação coletiva desenvolvida pelos indivíduos quando participam de espaços privilegiados de decisões, de consciência social dos direitos sociais. Essa consciência ultrapassa a tomada de iniciativa individual de conhecimento e superação de uma situação particular (realidade) em que se encontra, até atingir a compreensão de teias complexas de relações sociais que informam contextos econômicos e políticos mais abrangentes. O empoderamento possibilita tanto a aquisição da emancipação individual, quanto à consciência coletiva necessária para a superação da “dependência social e dominação política”. Enfim, superação da condição de desempoderamento das populações pobres, as quais segundo Nyerere (1979), não podem se desenvolver se não tiverem poder. Disponível em: <<http://www.fapepi.pi.gov.br/novafapepi/sapiencia8/artigos1.php>>. Acesso em: 06 dez.2012.

Parte-se do pressuposto de que a disponibilização de informação do setor público é imprescindível para o aperfeiçoamento das políticas públicas e o controle social da Administração, conforme anuncia a CGU (2011):

A publicação da Lei de Acesso a Informações significa um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país. Por tornar possível uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas permite que ocorra uma melhoria na gestão pública.”

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 projetou um Estado com diversas responsabilidades perante seus cidadãos.

Logo no primeiro Título, a Carta Constitucional anuncia seus objetivos fundamentais, entre eles o de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e de “promover o bem de todos”³¹, o que impõe ao Estado brasileiro a necessidade de se aparelhar para cumprir tais desafios.

Conforme o texto da CRFB, no que diz respeito à garantia dos direitos fundamentais, previstos no capítulo I do Título II, o Estado assumiu diversas responsabilidades frente a todos os seres humanos. Na Carta Constitucional também são previstos direitos sociais (capítulo II), direitos de nacionalidade (capítulo III) e direitos políticos (capítulo IV); que pressupõe um Estado bastante complexo para concretizar essa proteção aos indivíduos.

O título III, da Organização do Estado, por sua vez, descreve diversas atribuições dos entes que compõe o Estado brasileiro. Em relação à União, o artigo 21 da CRFB elenca diversas competências, que exigem do Estado uma conformação e estruturação para atender às expectativas dos cidadãos.

Além desses dois títulos da CRFB, ao Estado ainda cabe tutelar algumas matérias socialmente relevantes, tais como: a organização da seguridade social³², o

³¹ Conforme artigo 3º da CRFB: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

³² Artigo 194 da CRFB: A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. **Compete ao Poder Público**, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

provimento de serviços de saúde³³, os serviços de educação³⁴, a cultura³⁵, a ciência e tecnologia³⁶ e o meio ambiente³⁷, entre outros. Portanto, percebe-se que o Estado brasileiro possui diversas atribuições, que implicam à máquina pública o exercício de diversas funções, em diferentes áreas da ordem social.

Percebe-se que o Estado projetado pela Carta Constitucional foi bastante abrangente em suas atribuições, entretanto, posteriormente, houve um movimento no sentido de transferir a execução de certas atividades que competiam ao Estado à iniciativa privada, para poder se concentrar em outras áreas da vida social, por meio de privatização ou concessão.

O processo de recentes reformas verificadas nos Estados na América Latina, que também influenciou as reformas no Brasil, é bem descrito por Rezende (2001, p.31), que aponta para as transformações nas atribuições dos Estados à medida que avançam os processos de privatizações, globalização, abertura comercial e fortalecimento de blocos comerciais.

A transformação do Estado provedor em um Estado regulador traz importantes desafios para países da região. É preciso modificar a cultura burocrática, estabelecer novos padrões de gerenciamento das políticas públicas, instituir novas formas de parceria e de controle social. É preciso, acima de tudo, aumentar a transparência das ações do governo, pois, embora a privatização reduza o dispêndio público, a regulação impõe custos sociais que nem sempre são facilmente percebidos. Quanto maior for o espectro de questões a serem objeto da regulação, maior será a transferência para o setor privado de custos até então suportados pelo governo, o que irá exigir maior rigor na aferição de seus benefícios.

O atual setor público brasileiro, provendo ou regulando serviços essenciais aos cidadãos, realiza suas atribuições acumulando e produzindo muita informação, a ponto de o Estado ser considerado um ente informativo:

Como ente informativo, o Estado moderno configura-se como uma das

³³ Artigo 196 da CRFB: **A saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

³⁴ Artigo 205 da CRFB: **A educação, direito de todos e dever do Estado e da família**, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

³⁵ Artigo 215 da CRFB: **O Estado garantirá** a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

³⁶ Artigo 218. **O Estado promoverá** e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

³⁷ Artigo 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público** e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

maiores e mais importantes fontes de informação, além de requisitar uma grande quantidade destas para a sua atuação. Seu funcionamento relaciona-se diretamente com a sua própria ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações. O objeto de tais ações seria, em última instância, o cidadão que, ao exercer o acesso à informação governamental, constitui-se como sujeito informativo. Isto é particularmente significativo ao se considerar as diferentes formas de intervenção do Estado na vida social. Do ponto de vista do direito à informação, deveria o Estado comunicar suas atividades e o impacto que estas produzem na sociedade à qual, por sua vez, teria assegurado, por princípio, o livre acesso a tais informações. O grau de democratização do Estado encontra, neste aspecto, um dos seus pressupostos balizadores: quanto maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre Estado e sociedade. A visibilidade social do Estado representaria assim um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, tendo como um dos seus principais produtos a informação publicizada. (JARDIM, 1995, p. 81-82)

No texto de Jardim, tem-se o Estado como um concentrador de grande volume de informações, que, num regime democrático, devem ser disponibilizadas à população, principalmente no intuito de promover o controle social.

O controle social é imprescindível à concretização do regime democrático, que se realiza por meio de duas importantes funções na organização da gestão do poder. Segundo Pereira (2008, p.34)

A democracia, enquanto único método de gestão do poder admitido no quadro da teoria contemporânea do Estado de Direito, realiza-se através da ordem constitucional de acordo com duas funções interpenetrantes: a função de legitimação e a função de controle. A primeira, mais comumente citada na literatura pertinente, serve ao propósito de destacar a soberania popular como único princípio capaz de fundamentar decisões tomadas em assuntos de interesse público. A segunda função, que se encontra apenas indiretamente referenciada em algumas correntes especializadas em ciência política, tem como efeito criar anteparos à prática desviante desse poder, prezando pela adequação do seu uso e exercício

Depreende-se, assim, que as informações públicas disponibilizadas ao titular do poder, ou seja, ao povo, são essenciais para o planejamento e execução das atividades de interesse público, que o Estado faz por meio de políticas públicas, bem como para propiciar o controle dos poderes constituídos.

Portanto, pretende-se verificar na Lei 12.527/11 elementos que propiciem a atuação da população na tomada de decisão das políticas e atividades desempenhadas pelo setor público e a atuação da população no controle da atividade estatal.

Como diz Jardim (1995, p. 86): “O segredo [das informações públicas] impediria um controle mais efetivo por parte da sociedade sobre seus governantes,

constituindo uma forma de evitar o julgamento, preservando, assim, o lugar do poder.”

Nesse sentido, as novas demandas por informações governamentais, potencializadas pela nova legislação, implicam a necessidade de se repensar o tratamento, a guarda e, sobretudo, a disponibilização das informações públicas de que dispõe o Estado.

No plano interno, os órgãos públicos possuem a obrigação de realizar todos os procedimentos para que os cidadãos recebam, tempestivamente, as informações que lhes pertencem, como membros da Nação e titulares do Poder Soberano.

Porém é certo que apenas a edição de uma legislação normatizando o acesso de informações públicas não é suficiente para dar plena efetividade ao direito previsto na CRFB há que se evoluir para uma política pública de transparência, introduzindo uma cultura democratizadora no setor público, com objetivo de que as informações divulgadas aos cidadãos possibilitem o exercício do controle social. De acordo com Paes (2011, p.417):

(...) aprovada a Lei de Acesso, abrem-se as condições para a implementação de uma política pública capaz de garantir esse direito no contexto do Estado brasileiro. Entretanto, a legislação é condição necessária, porém insuficiente para garantir esse direito. Restam ainda todas as regulamentações, que possibilitem a existência (de fato) de uma política pública que garanta o direito de acesso.

Há que se ressaltar a importante função da burocracia no acesso às informações.

A implementação da Lei de Acesso à Informação brasileira dependerá do empenho da burocracia, que reage não só movida por seus interesses individuais, mas também pelas condições e pelo contexto político em que está inserida. Havendo interesse político na construção de uma política pública de acesso à informação que dê suporte à nova Lei de Acesso, as condições de implementação da Lei serão mais bem-sucedidas. (PAES, 2011, p. 418)

Portanto verifica-se que para prosseguir no caminho de democratizar a informação pública há necessidade de implantar uma política pública que garanta esse acesso, bem como o comprometimento da burocracia pública. Nesse sentido, cumpre anotar a importância de um órgão voltado para a capacitação dos servidores públicos, com é o caso da Escola Nacional de Administração Públicas (Enap),

Ministério do Planejamento, com vistas a implantar na burocracia estatal a cultura de acesso a informações.

Em que pese não haver dúvidas quanto à importância do acesso às informações públicas na possibilidade de efetivar o controle social da Administração Pública, há necessidade de se superar a visão individualista, que atualmente é privilegiada no ordenamento jurídico brasileiro, para propiciar à coletividade meios de inclusão e contestação frente ao Estado, conforme o paradigma anunciado por Silva (1996, p.252-253):

O direito de informar, como aspecto da liberdade de manifestação de pensamento, revela-se um direito individual, mas já contaminado de sentido coletivo, em virtude das transformações dos meios de comunicação, que especialmente se concretiza pelos meios de comunicação social ou de massa, envolve a transmutação do antigo direito de imprensa e de manifestação de pensamento, por esses meios, em direitos de feição coletiva. A Constituição acolheu essa distinção. No capítulo da comunicação (arts. 220 a 224), preordena a liberdade de informar complementada com a liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, IV). **No mesmo art. 5º, XIV e XXXIII, já temos a dimensão coletiva do direito à informação.** O primeiro declara assegurado a todos o acesso à informação. É o interesse geral contraposto ao interesse individual de manifestação de opinião, idéias e pensamento, veiculada pelos meios de comunicação social. Daí por que a liberdade de informação deixara de ser mera função individual para tornar-se função social.

Portanto é com a divulgação espontânea das informações públicas que será efetivado o controle social. As informações sobre o funcionamento da máquina estatal e o resultado da aplicação dos recursos públicos, desde que postas à plena consulta dos indivíduos, permitem à sociedade avaliar o desempenho dos gestores, bem como os resultados das escolhas públicas.

Ou seja, quando a informação pública for considerada bem de interesse da coletividade e, por pertencer a toda a sociedade, ser efetivamente acessível ao público, sem grandes custos de transação, à sociedade será possível participar da gestão estatal.

Nesse sentido, a Lei 12.527/11 previu alguns elementos que induzem um tratamento adequado das informações públicas com esse viés coletivo, conforme dispõe o caput do seu artigo 8º: “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.”

E complementa a necessidade de ampla divulgação dos dados, impondo a obrigação de divulgação por meios eletrônicos, nos termos do seu parágrafo 2º: “Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)”.

A utilização de meios mais ágeis de consulta de informações dos órgãos públicos pela sociedade é reforçada ainda nos parágrafos 2º e 3º do artigo 10º da Lei³⁸.

Diante dessa realidade imposta pela Lei de Acesso à informação, com a necessidade de os órgãos públicos divulgarem dados de sua gestão administrativa, tanto em relação aos dados sobre as despesas públicas quanto de resultados de suas políticas³⁹, além de estrutura o serviço de informação aos cidadãos⁴⁰, estão postas as condições legais para possibilitar o acesso às informações do setor público pela sociedade.

Entretanto a prática no setor público pode não estar em consonância com as disposições legais, mesmo porque, como é uma legislação recente, ainda não se observa uma política de transparência da atividade pública. Essa pretensão virá com o tempo, e dependerá da instauração de uma política pública voltada para esse fim, a capacitação dos gestores com esse viés e da pressão popular por mais informações que lhes deem condições para controlar a gestão governamental em seu benefício.

³⁸ Lei 12.527/11, artigo 10º:

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

³⁹ Conforme artigo 8º, parágrafo 1º: Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

⁴⁰ Conforme o artigo 9º inciso I: criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;

b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;

c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

Assim, o presente trabalho destacou dois itens relacionados à divulgação de dados públicos para analisar: no próximo capítulo, cuida de item da despesa pública atinente à remuneração dos servidores e, no capítulo posterior, as possibilidades de inclusão da sociedade na formulação e execução das políticas públicas.

3 A DIVULGAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES

3.1 A necessidade de transparência sobre a folha de pagamento

Como já mencionado no primeiro capítulo desse trabalho, o Estado brasileiro possui diversas atribuições que lhes foram delegas pelos poderes constituinte e reformador.

Após a promulgação da Constituição de 88 e as reformas incorporadas ao Estado brasileiro, ganharam destaque a visão gerencial da Administração Pública e o controle da gestão orçamentária e financeira do setor público. A dívida pública brasileira e a submissão do Estado brasileiro à imposições de instituições de financiamento internacional, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), impuseram a necessidade de ajustes na economia do setor público, com a privatização de empresas, a consolidação de superávit fiscal e, por consequência, o controle dos gastos públicos, conforme descreve Schier (2004, p.49):

No atual estágio da Administração Pública brasileira, porém, não parece possível identificar a adoção plena do modelo gerencialista, tal como proclamado pelos reformistas de 1990.

Com efeito, mediante a análise das Emendas Constitucionais e da legislação infraconstitucional editada na década passada e no início da presente, notadamente na área do Direito Administrativo, constata-se como objetivo maior uma readequação do aparelho do Estado brasileiro para aumentar a arrecadação de fundos e diminuir despesas, nos moldes das exigências de organismos internacionais.

Embora evidentes as pressões de organismos internacionais, o Estado brasileiro, numa perspectiva democrática, não pôde deixar de intervir na ordem social, de modo a concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana, especialmente numa realidade de profunda desigualdade social. Portanto os serviços realizados pelo Estado ainda possuem legitimidade na busca por uma sociedade solidária e igualitária, conforme destacado por Valle (2004, p. 548):

O serviço público mostra-se como atividade material destinada ao atingimento do interesse público e de democratização dos direitos sociais. Destina-se única e exclusivamente a atender e satisfazer as necessidades da coletividade, de forma adequada, atual, módica, igual e contínua. Daí sua caracterização e a garantia de sua preservação, refutando-se, por completo, qualquer assertiva no sentido de sua tão propalada morte.

Portanto, o Estado brasileiro moderno encontra-se em constantes transformações, moldando-se entre uma concepção intervencionista (com a prestação de serviços pelo Estado) ou neoliberal (com o predomínio do mercado na prestação de serviços de interesse público). Porém, é certo que atualmente o Estado brasileiro ainda deve desempenhar as funções que o sistema jurídico e a pressão popular lhe impõem, portanto os órgãos estatais necessitam se aparelhar, especialmente com recursos humanos para gerir a máquina pública.

Assim, considerando que o Estado ainda possui importante função no desempenho de diversos serviços sociais, e tem o dever de prestá-los de forma eficiente, há a necessidade de contratar, capacitar, organizar e gerir indivíduos, pessoas, seres humanos, para o desempenho dessas tarefas. Portanto, o dispêndio com os recursos humanos pelo setor público é item relativamente oneroso aos cofres públicos, que merece atenção da sociedade no controle dos gastos governamentais.

Nesse cenário, foi concebida a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de normatizar a ética e a responsabilidade na gestão fiscal, disciplinando o equilíbrio nas contas públicas. Para atingir esse objetivo, a Lei Complementar 101/00 deu especial atenção às despesas com pessoal, na seção II do capítulo IV, relativo à despesa pública.

A despesa com pessoal é matéria que pode comprometer a gestão pública, pois é considerada uma despesa continuada e decorrente de lei, portanto não pode ser contingenciada pelos poderes públicos e se torna de difícil equacionamento em curto prazo, principalmente a do corpo técnico efetivo.

Segundo a definição legal, nos termos do artigo 18 da LRF, a despesa total com pessoal deve ser entendida como: “o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive

adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”

Com base nessa definição de despesa com pessoal, verifica-se que o tema é bastante complexo: englobam os ativos, inativos e pensionistas, decorrentes de mandato eletivo, de cargos efetivos civis, de servidores militares, empregados públicos, membros de poder, ou seja, todos que de alguma forma se vinculam ao Estado; e ainda diz respeito a qualquer espécie de remuneração (vencimentos, vantagens de qualquer natureza, gratificações, subsídios, proventos de aposentadoria), como também aos encargos sociais e previdenciários.

Assim, para conceber um sistema de controle social eficiente sobre a folha de pagamento do setor público, é necessária a divulgação desses dados com a devida transparência.

A transparência, segundo os autores Platt Neto, Cruz, S. Ensslin e L. Ensslin (2004, p.7) todos da Universidade Federal de Santa Catarina, no trabalho “Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira”, publicado no 5º Congresso da USP de Controladoria e Contabilidade, possui três elementos a serem observados, *in verbis*:

O primeiro elemento ou dimensão da transparência, assumido nessa incursão, é a publicidade. Por publicidade, entende-se a ampla divulgação de informações à população, propiciando-se o acesso em múltiplos meios de baixo custo e domínio dos usuários. Pressupõe-se, ainda, a “oportunidade” das informações fornecidas, com tempestividade e em tempo hábil ao apoio às decisões.

O segundo elemento da transparência é a compreensibilidade das informações. Essa dimensão relaciona-se à apresentação visual, incluindo a formatação das informações (demonstrativos, relatórios, etc.), e ao uso da linguagem. Busca-se idealmente a simplicidade, a linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários, no sentido de aumentar o entendimento das informações.

Por fim, o terceiro elemento da transparência das contas públicas é a utilidade para decisões. A utilidade está fundamentada na relevância das informações. A relevância, por sua vez, pode ou não coincidir com os interesses dos usuários. Associada à relevância, está a confiabilidade das informações a que os usuários têm acesso, ou seja, a garantia de veracidade do que é divulgado.

No caso das despesas com pessoal, não basta apenas a publicação das leis que instituem os planos de cargos e salários ou dos subsídios para que o

controle social seja efetivo, há necessidade de propiciar o acesso em múltiplos meios de baixo custo e domínio dos usuários. Assim, a ampla divulgação da remuneração deve ser a regra praticada pelos entes estatais, pois a sociedade deve ter o acesso facilitado a esse item da despesa pública.

Na dimensão da compreensibilidade das informações, os dados publicados devem trazer explicações sobre as diversas rubricas que compõe a remuneração, uma vez que os valores pagos pelo setor público, em contrapartida à prestação laboral dos servidores, incluem também vantagens, gratificações e indenizações, entre outras verbas.

Sobre essa temática, há uma discussão bastante pertinente quanto à transparência da estrutura remuneratória dos servidores públicos, que diz respeito à duas formas adotadas pelo serviço público federal: o subsídio e a remuneração estruturada pela Lei 8.112/90.

O subsídio parece ser de mais fácil assimilação e compreensão pela sociedade, pois a contrapartida pela prestação laboral é estabelecida em uma parcela única, enquanto a estrutura prevista no regime jurídico dos servidores público civis da União da Lei 8.112/90 inclui diversas verbas, nem sempre muito claras à população em geral.

Além da possibilidade de baixa compreensibilidade da remuneração dos servidores civis que não são remunerados por subsídios, a estrutura remuneratória da Lei 8.112/90 ainda pode causar distorções no valor final percebido por servidores de um mesmo órgão e que desempenham a mesma função, devido a incorporações de verbas pouco transparentes, relevando-se, por vezes, injusta.

Portanto, a divulgação dos dados relativos à folha de pagamento deve proporcionar à sociedade identificar e entender a estrutura remuneratória adotada pelo setor público como forma de proporcionar o controle social.

A terceira dimensão da transparência, relacionada à relevância da informação, também é influenciada pela forma de divulgação dos dados da folha de pagamento, pois as informações disponibilizadas devem proporcionar utilidade aos interessados, ou seja, deve facilitar sua utilização.

A relevância econômica da despesa com pessoal e encargos sociais no orçamento da União é de tal monta que só é superado pelas despesas com

amortização e juros da dívida, como se pode consulta no sítio “Portal da Transparência”. A relevância dessa despesa também pode ser medida pela importância dada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei Complementar 101/00 regulou limites para essa natureza de despesas, estipulando o percentual a ser aplicado sob a receita líquida de cada ente da federação (União, Estados e Municípios). E, dentro deste limite para cada ente federado, o percentual máximo destinado a cada poder.

Em relação aos servidores públicos civis da União, cabe ainda uma distinção bastante significativa, há os servidores de livre nomeação, também conhecidos como cargos de provimento em comissão, e os servidores efetivos, que ingressam no serviço público por meio de concurso público, e adquirem estabilidade após o estágio probatório.

Essa distinção é importante, pois possuem tratamento diferenciado na ordem cronológica legalmente estabelecida para a contenção do aumento das despesas com a folha de pagamento no serviço público. Conforme o inciso I do parágrafo 3º do artigo 169 da CRFB, inicialmente a redução é efetuada nos cargos em comissão e funções de confiança (de livre nomeação) e, posteriormente, se esse ajuste não for suficiente, os servidores efetivos não estáveis devem ser exonerados.

Outra inovação da LRF foi o estabelecimento de punições para os entes federados que descumprirem dos limites de despesas com pessoal, representando um instrumento de controle tempestivo, com vistas à manutenção do controle fiscal desse importante item da despesa pública.

Assim, após evidenciar os aspectos legais que proporcionam uma gestão responsável dos encargos com pessoal nos orçamentos dos entes federados, cumpre verificar as peculiaridades da estrutura remuneratória dos servidores civis da União disciplinada pela Lei 8.112/90.

Segundo o regime jurídico dos servidores públicos civis da União (Lei 8.112/90), a estrutura remuneratória é composta pelo vencimento básico, os acréscimos pecuniários permanentes e outras verbas recebidas eventualmente, que, por sua vez, devem ser identificáveis quando da divulgação da remuneração, entre elas, a gratificação natalina e adicional de férias, além de verbas indenizatórias.

A partir da remuneração bruta, que inclui o vencimento, as vantagens permanentes e as gratificações e adicionais variáveis, são descontadas as deduções obrigatórias (imposto de renda retido na fonte e a contribuição previdenciária) além de deduções pessoais eventuais, tais como pensão alimentícia, contribuição para plano de saúde, desconto de crédito consignado. Atualmente a remuneração dos servidores públicos ainda está limitada ao teto remuneratório constitucional.

Portanto o servidor público perceberá o valor obtido pela soma das verbas permanentes e eventuais descontadas as deduções obrigatórias e demais deduções pessoais, sendo o valor final limitado pelo teto remuneratório constitucional.

No serviço público federal, há outro tipo de verba, denominada jeton, que é paga a servidores públicos federais (principalmente autoridades) em razão da participação como representantes da União em Conselhos de Administração e Fiscal ou órgãos equivalentes de empresas controladas direta ou indiretamente pela União.

Como se pode observar, a estrutura remuneratória do serviço público civil da União é bastante complexa, entretanto a divulgação dos dados sobre a folha de pagamento deve proporcionar à sociedade os esclarecimentos necessários para que essas informações sejam úteis à população, com vistas a efetivar o controle dos gastos do setor público.

A Lei 12.527/11, especificamente em seus artigos 7º e 8º, dispõe sobre amplitude do direito de obter informações dos entes públicos e do dever de órgãos e entidades públicas divulgar as informações espontaneamente.

Entretanto as despesas com a folha de pagamento dos servidores do setor público só conferem utilidade ao controle social se forem divulgadas espontaneamente pelos órgãos e entidades públicas, pois é uma despesa significativa do Estado que deve ser controlada pelos contribuintes, uma vez que pode ser objeto de desvios e corrupção.

Se para obtenção dessa informação a sociedade depender de requerimentos individuais para o acesso, o custo da informação sobre a despesa com pessoal será muito alto. Para proporcionar efetividade à participação social no controle dessas verbas públicas, os dados relativos à remuneração dos servidores devem ser divulgados espontaneamente, devem ser compreensíveis à sociedade e devem ser disponibilizados de forma que possam ser úteis ao interessado, ou seja,

os dados devem ser apresentados num formato que possibilite ao interessado utilizar a informação de acordo com suas expectativas.

Não basta disponibilizar à sociedade os dados e informações agregadas, processadas ou consolidadas, tão pouco a disponibilização hermética ou que não possibilitem o tratamento pelo interessado, visto que os cidadãos não são auditores especializados nem peritos formados, assim a informação deve atender aos elementos de transparência.

Conclui-se que o controle social sobre a Administração Pública, especificamente no aspecto dos gastos com pessoal, só se efetivará se os dados forem divulgados por meios de fácil acesso ao público, se as informações propiciarem ao público fácil compreensão e se forem apresentados de forma que possam ser facilmente manipulados, com vistas a possibilitar a fiscalização universal e impessoal, evitando carreiras com estrutura e rubricas secretas, cargos com remuneração ininteligível ou distorcida, bem como reduzir os desvios, tal como frequentemente noticiado pela imprensa sobre a ocorrência de servidores “fantasmas”.

Importa lembrar que a regra na Administração Pública é a publicidade e sobre a folha de pagamento não há que se conferir sigilo, pois se a sociedade é quem paga as verbas laborais dos servidores, qual é a razão para que ela própria desconheça o valor da remuneração dos servidores que prestam os serviços públicos para atender coletividade? Portanto, a divulgação espontânea dos dados deve ser observada, impondo ao poder público a publicidade das informações com a abrangência e clareza necessária ao pleno conhecimento por parte da sociedade.

3.2 Possível conflito entre a transparência e o direito à intimidade

Quando a Lei 12.527/11 estabeleceu que as informações de interesse coletivo deveriam ser divulgadas independente de requerimento dos interessados, a questão da publicação da remuneração dos servidores público foi ponto bastante controvertido.

A medida colocou em choque interesses diversos e legítimos, de um lado a sociedade, que busca transparência na execução das despesas públicas, e a divulgação permitir à população acompanhar com mais facilidade como o dinheiro

público é gasto com a folha salarial, do outro, os servidores, representados por seus sindicatos, que buscam de providências no sentido de garantir o direito à intimidade/privacidade das pessoas.

Essa questão foi ao Poder Judiciário, por exemplo, mediante o processo 0033326-48.2012.4.01.3400, da 22ª Vara Federal, no qual a autora, a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB), alega que o Decreto Regulamentar 7.724/12 inova a legislação no que tange à divulgação da remuneração dos servidores e ainda que a medida ofende o princípio da privacidade/intimidade.

Em que pese a decisão liminar, proferida em sede de cognição sumária, tenha acatado a tese de inovação legislativa via decreto regulamentar e concedido a medida, segundo os fundamentos apresentados no item anterior do presente trabalho, verifica-se que o inciso VI do artigo 7º do Decreto 7.724/12, que dispõe sobre a divulgação da remuneração, regulamenta o artigo 8º da Lei 12.527/11, e especificamente encontra fundamento no inciso III deste artigo da lei, pois, se o objeto a ser divulgado trata de informação sobre despesa pública de interesse coletivo, salvo melhor juízo, não há inovação da legislação com a edição do Decreto, há apenas a especificação de como essa importante despesa pública deve ser divulgada.

Forças contrárias à publicidade argumentam que a divulgação da remuneração na Internet afetaria o direito à privacidade, à intimidade, expondo os servidores. O argumento quanto à possibilidade de a divulgação invadir a esfera de privacidade/intimidade dos servidores, especialmente quanto a dois aspectos: a divulgação com identificação nominal dos servidores e aquilo que deve ser discriminado na publicação, é pertinente e merece aprofundamento.

A Lei 12.527/11, por seu turno, não deixa dúvidas: a publicidade é preceito geral na Administração Pública, portanto é mandamento de ordem pública que deve preponderar em toda a gestão pública, quanto mais nos destinos dos recursos de todos arrecadados. Porém, o mesmo normativo faz referência ao tratamento de informações pessoais, nos termos do artigo 31.

Na tarefa de interpretar a norma, o referido dispositivo deve conformar seu âmbito de atuação, não para derrogar um princípio geral e preponderante, mas

deve ser ponderado na formatação do modelo de divulgação da remuneração dos servidores adotado pelo setor público.

Doti (apud Silva 1996, p.202- 203) afirma no item que trata do direito à intimidade, analisa a correspondência entre intimidade e privacidade, muitas vezes tratadas como sinônimo que:

A intimidade se caracteriza como 'a esfera secreta da vida do indivíduo na qual este tem o poder legal de evitar os demais', o que é semelhante ao conceito de Adriano de Cutis que define a intimidade (*riservatezza*) como modo de ser da pessoa consiste na exclusão do conhecimento de outrem de quanto se refira a pessoa mesma.

Segundo Moraes (2003, p. 79), em item que trata da inviolabilidade à intimidade, diz: "Os direitos à intimidade e a própria imagem formam a proteção constitucional à vida privada, salvaguardando um espaço íntimo intransponível por intromissões ilícitas externas."

Moraes ainda relativiza o direito à intimidade de personagens públicas (por exemplo: políticos e artistas), alegando que nesses caso a interpretação do direito deve ser mais restritiva, *in verbis*:

Essa proteção constitucional em relação àqueles que exercem atividade política ou ainda em relação aos artista em geral ser interpretada de uma forma mais restritiva, havendo necessidade de uma maior tolerância ao se interpretar o ferimento das inviolabilidades à honra, à intimidade, à vida privada e à imagem, pois os primeiros estão sujeitos a uma forma especial de fiscalização pelo povo e pela mídia, enquanto o próprio exercício da atividade profissional dos segundos exige maior e constante exposição à mídia. **Essa necessidade de interpretação mais restritiva, porém, não afasta a proteção constitucional contra ofensas desarrazoada, desproporcionais e, principalmente, sem qualquer nexos causal com a atividade profissional realizada.** (MORAES, 2003, p. 80- 81)

Portanto se depreende que o núcleo do direito à intimidade deve ser preservado, mesmo nos casos em que sua plenitude é mitigada em decorrência da atividade profissional ser eminentemente pública, quando o direito deve ser interpretado restritivamente. Ao que indica, a esfera da vida privada deve ser preservada considerando a particular situação do agente, sopesada de acordo com a função desempenhada que lhe atribui condição especial de interesse público.

Nesse caso, resta cristalino que o direito à intimidade é mandamento constitucional que merece ser reconhecido aos servidores públicos, mas ao fazê-lo deve-se restringir sua interpretação, preservando-o naquilo que a publicação pode atingir sua esfera do estritamente pessoal.

Por outro lado, o princípio da publicidade irradia seus valores por todo setor público, conforme consta nos ensinamentos de Meirelles (2003, p. 93):

A publicidade, como princípio da administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciar conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como com os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isso é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.

No mesmo sentido, e reforçando o valor do princípio da publicidade na transparência do Poder Público, Silva (1996, p. 617) assevera:

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Especialmente exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, fora dos órgãos da Administração.

E Moraes (2003, p. 314), complementa: “A regra, pois, é que a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar, prevalecendo esse em detrimento do princípio da publicidade.”

Da definição doutrinária dos princípios envolvidos, conclui-se que a transparência na gestão pública é um dever que decorre da própria concepção do Estado brasileiro. O Estado é financiado pelos impostos pagos por toda a população e sua finalidade é promover o bem comum, ou seja, de todos, portanto a publicidade, corolário da transparência, deve prevalecer na gestão estatal.

E essa é a atual posição do Supremo Tribunal Federal, conforme retrata a ementa de Acórdão proferido pelo plenário da Corte:

Ementa: SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS. 1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da

Constituição. **Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral.** Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. 2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. **No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano.** 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicaneamente administrado. O “como” se administra a coisa pública a preponderar sobre o “quem” administra – falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. **A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública.** 5. Agravos Regimentais desprovidos. (BRASIL, 2011)

Nesses termos, verifica-se o valor do princípio da publicidade na concepção do Estado brasileiro conformado pelos mandamentos insculpidos no texto constitucional. Tal como o princípio da intimidade é caro aos direitos individuais. Portanto a questão coloca em colisão dois princípios de estatura constitucional, um de ordem pública e outro de ordem privada.

Mas mesmo conferindo benefícios à sociedade e ao próprio Estado, prestigiando e concretizando os princípios e as diretrizes constitucionais relacionados à publicidade, à transparência e ao controle social, a divulgação nominada da remuneração na rede mundial de computadores pode constranger o servidor se a forma de exposição afrontar os limites da razoabilidade e divulgar dados que dizem respeito a dados da vida privada do servidor.

Assim, o direito à privacidade não pode ser totalmente afastado para que os cidadãos tenham a máxima transparência no acesso aos dados de remunerações dos servidores públicos. Por outro lado, não pode o princípio da privacidade obstar a efetividade da transparência da gestão estatal.

Para se resolver um problema de colisão entre dois princípios expressos no texto constitucional, Bonavides (2000, p. 251) adota a teoria Alexy, nos seguintes termos:

Com a colisão de princípios, tudo se passa de modo inteiramente distinto, conforme adverte Alexy. A colisão ocorre, p. Ex., se algo é vedado por um princípio, mas permitido por outro, hipótese em que um dos princípios deve recuar. Isto, porém, não significa que o princípio do qual se abdica seja declarado nulo, nem que uma cláusula de exceção nele se introduza.

Antes, quer dizer – elucida Alexy – que, em determinadas circunstâncias, um princípio cede ao outro ou que, em situações distintas, a questão de prevalência se pode resolver de forma contrária.

Com isso – afirma Alexy, cujos conceitos estamos literalmente reproduzindo – se quer dizer que os princípios têm um peso diferente nos casos concretos, e que o princípio de maior peso é o que prepondera.

Enfim, na resolução de possível conflito envolvendo dois princípios constitucionais, há que se buscar uma interpretação que possibilite o máximo de efetividade de ambos, num exercício de ponderação entre os valores intrínsecos a cada princípio colidente. Em outras palavras, não se deve interpretar o caso concreto suprimindo um dos princípios em jogo, pois, como mandamento de otimização, há que se preservar o núcleo fundante dos dois princípios, sob pena de proceder a uma decisão desvinculada dos preceitos constitucional.

Nesse diapasão, há que se procurar uma forma ideal de divulgação desses dados da folha de pagamento do setor público, preservando, ao menos, o núcleo do princípio da privacidade, aquela esfera particular do indivíduo, de modo que o servidor fique menos vulnerável frente ao dever de transparência.

Assim, interessa analisar quais os dados que devem constar dessa divulgação.

Conforme já identificada anteriormente, a remuneração dos servidores públicos civis da administração federal é composta de vários itens, dos quais alguns a crédito, todos de natureza pública, e outros a débito, divididos em descontos obrigatórios, de natureza pública, e descontos eventuais, de natureza privada, tais como descontos com planos de saúde, pensões alimentícias, crédito consignado, que, por não integrarem o interesse público, não há motivos para serem divulgados.

No que diz respeito aos créditos recebidos pelos servidores, por serem todos pagos pelo Poder Público, compondo o valor total recebido do Estado pelo servidor, em contrapartida a sua prestação laboral, não há razão alguma para que

essas verbas tenham algum sigilo. Se há verbas obscuras e imorais no contracheque do servidor, o cidadão, que em última instância paga esses valores, tem o direito de conhecer.

Num exercício de comparação, o salário pago pelo patrão (no caso, a sociedade) deve ser conhecido e fiscalizado por ele, portanto necessário dar acesso à população de dados do contracheque que possuem natureza pública, nesse caso a remuneração do servidor e as deduções obrigatórias, pois se tratam de recursos públicos. Invasão de privacidade é discriminar as demais verbas descontadas dos servidores, que integram sua esfera privada, tais como: desconto de pensão alimentícia, plano de saúde, empréstimos consignados em folha de pagamento, entre outros, que não interessam ao público, pois cada faz o uso que bem quiser com seus rendimentos líquidos.

Assim, resposta sobre quais verbas devem ser discriminadas na publicação da folha de pagamento é decorrência lógica do dever de publicidade das verbas públicas, contudo a questão da identificação nominal do servidor é tarefa não tão simples, depende de um poder de decisão, que num sistema democrático depende do povo, e numa gestão pública democrática deve incluir, também, o interesse dos servidores, que é o elemento primordial da máquina pública.

3.3 A abrangência da divulgação dos dados

Após analisar a importância da transparência na divulgação dos dados relativos à remuneração dos servidores públicos, e em especial os servidores civis da União, cumpre neste item verificar como órgãos da Administração Pública Federal estão aderindo ao mandamento legal quanto à questão da folha de pagamentos, ou seja, a despesa com pessoal.

A divulgação de dados é medida que se fundamenta no artigo 8º da Lei 12.527/11, que, embora não faça referência expressa à divulgação da remuneração dos servidores, determina aos órgãos e entidades públicas a divulgação, independentemente de solicitação, de *informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas*. Assim, diante da relevância financeira da despesa com a folha de pagamento do setor público, não há como negar que essas informações sejam de interesse coletivo, em especial quando se busca dar subsídios

ao controle social da Administração Pública.

O inciso III do mesmo artigo, por seu turno, ainda especifica a necessidade da divulgação das despesas no âmbito de competência de cada órgão ou entidade do setor público, o que reforça o princípio da ampla publicidade dos dados. Além disso, não se pode deixar de reforçar que a regra na gestão pública, num regime democrático, é a publicidade.

Contudo, a forma e abrangência dos dados a serem divulgados dependem de normativo infralegal que discipline, no âmbito de suas competências, como serão prestados os serviços de informações agora demandados por força de lei.

Para realizar a avaliação da aderência dos órgãos públicos federais à regra da publicidade dos dados relativos à remuneração de seus servidores, foram selecionados cinco órgãos da esfera pública federal, a Presidência de República, o Senado Federal, o Supremo Tribunal Federal (STF), o Ministério Público da União (MPU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), para os quais se pesquisou, em seus sítios da Internet⁴¹, os procedimentos necessários para obtenção das informações sobre a remuneração de seus servidores, avaliando a facilidade de acesso, a clareza (compreensibilidade) e a utilidade das informações, conforme segue.

Poder executivo:

No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012, regulamentou a Lei 12.527/11, especificando os procedimentos para garantir o acesso à informação.

Segundo o normativo, os órgãos e entidades devem assegurar o acesso à informação por meio de procedimentos *objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei 12.527/11*⁴².

Conforme dispõe o inciso VI do parágrafo 3º do artigo 7º do Decreto Regulamentar 7.724/12, deverão ser divulgadas informações sobre:

⁴¹ Conforme dispõe o parágrafo do artigo 8º da Lei 12.527/11: Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, **sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).**

⁴² Nos termos do artigo 2º do Decreto 7.724/12.

[...] remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Decreto Regulamentar, no parágrafo 2º do artigo 7º, disciplina como o usuário acessa o sistema de consulta às informações públicas. Conforme o disposto, na página inicial dos sítios da Internet dos órgãos e entidades da Administração Federal deve ser criado um banner que remete o usuário à página específica com as informações previstas nos incisos do parágrafo 3º do mesmo artigo⁴³.

O inciso III do artigo 8º do Decreto 7.724/12⁴⁴, por sua vez, determina que as informações disponibilizadas nos sítios dos órgãos possibilitem a gravação dos arquivos, de modo a facilitar a análise das informações, esse dispositivo é de suma importância, pois efetiva um dos elementos da transparência – a utilidade da informação.

Interessa ainda citar a Portaria Interministerial 233, de 25 de maio de 2012, que disciplinou o modo de divulgação da remuneração/subsídios recebidos do Governo Federal.

Assim, com base nos dispositivos do Decreto Regulamentar do Poder Executivo Federal acima destacados, foi realizada a consulta dos dados relativos à remuneração dos servidores civis e avaliados os elementos de transparência na divulgação dessas informações.

Facilidade de acesso às informações:

Para se consultar as informações sobre a remuneração dos servidores da Administração Pública Federal, o usuário deve acessar *banner* na página inicial dos órgãos federais, que deverá direcioná-lo à página do “Portal da Transparência” do Governo Federal.

⁴³ Parágrafo 2º do artigo 7º do Decreto 7.724/12: Serão disponibilizados nos sítios na Internet dos órgãos e entidades, conforme padrão estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República:

I - **banner** na página inicial, que dará acesso à seção específica de que trata o § 1º; e

II - barra de identidade do Governo federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei nº 12.527, de 2011.

⁴⁴ Inciso III do artigo 8º do Decreto 7.724/12: “possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;”

Na página inicial da Presidência da República⁴⁵, não foi encontrado o referido *banner*, assim, para se acessar o Portal da Transparência, o usuário tem de acessar por meio do ícone “acesso à informação”. Portanto, partindo-se do portal da Presidência da República, o acesso não é objetivo, ágil e direto como determina o Decreto 7.724/12.

Partindo-se da página inicial do Portal da Transparência do Governo Federal⁴⁶, no *menu* de consultas localizado à esquerda da página, há um ícone “Servidores”, acessando essa opção, o usuário é direcionado a uma página de consulta⁴⁷.

A consulta pode ser realizada mediante cinco opções: por nome ou CPF; por órgão de exercício; por órgão de lotação; por função ou cargo de confiança e órgão e, por último, por função ou cargo de confiança.

Após escolher o critério, o usuário é remetido a outra página onde pode refinar a pesquisa até aparecer uma lista dos servidores, quando, então, é possível acessar a remuneração dos servidores por meio do ícone “remuneração”, localizado ao lado do nome.

Clareza das informações:

A consulta individualizada revela vários dados funcionais do servidor, tais como: o cargo; a lotação; o exercício; órgão de origem; jornada; regime jurídico; afastamentos, entre outro.

Ao consultar a remuneração, o sistema traz o contracheque totalmente discriminado, com remuneração básica, remuneração eventual, deduções obrigatórias, demais deduções (excluídos os descontos pessoais), o total da remuneração após as deduções e por fim, as verbas indenizatórias.

A consulta ainda permite acessar, retroativamente, as remunerações do servidor até a data de junho/12.

Utilidade das informações:

Os dados informados são bastante completos, as consultas permitem ao

⁴⁵ Disponível em: < <http://www2.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2012.

⁴⁶ Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 22 jan. 2012

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

usuário direcionar a amostra pesquisada e, uma vez no sítio “Portal da Transparência”, o acesso às informações é claro e objetivo. O único questionamento diz respeito à impossibilidade de se exportar, de forma rápida, o arquivo com os dados disponibilizados pela Internet.

Senado Federal:

No âmbito do Senado Federal, o ato n. 10/2012 da Comissão Diretora do Senado Federal⁴⁸, de 1 junho de 2012, dispôs sobre a divulgação da remuneração, proventos e subsídios de parlamentares e servidores, com vistas a dar efeito ao mandamento legal que impõe a divulgação de informações de interesse coletivo.

Segundo o Ato da Diretoria, as informações divulgadas devem considerar o direito à privacidade, à intimidade, à honra e à imagem das pessoas.

E o ato do 1º do Secretário n. 10/12, de 30 de julho de 2012, disciplina a forma de apresentação das informações sobre a remuneração e subsídio publicadas no Portal.

O parágrafo único do artigo 2º do Ato, disciplina o acesso à informação sobre a remuneração individual de servidores e autoridades, mediante identificação do interessado.

Entretanto, em decorrência de decisão judicial, em sede de antecipação de tutela, os nomes dos servidores foram preservados na divulgação das informações sobre a remuneração.

Segundo a decisão⁴⁹, deferindo um pedido da Confederação, a publicação dos nomes violava a intimidade dos servidores e a divulgação dos dados pode ser realizada, sem, contudo, identificar, nominalmente, o servidor.

Facilidade de acesso às informações:

A partir do sítio do Senado Federal na Internet⁵⁰, o usuário acessa a página do “Portal Transparência”⁵¹ por meio de um *link* localizado na parte superior da página inicial.

⁴⁸ Disponível em: < http://www.senado.gov.br/transparencia/pdf/BAP_ACD_10_20120601.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2012

⁴⁹ Disponível em: http://www.senado.gov.br/transparencia/pdf/021095-12-4_DECISAO.pdf>. Acesso em 04 jan. 2013

⁵⁰ <http://www.senado.gov.br/>

Na página do portal, o usuário encontra três seções, “Administração”, “Recursos Humanos” e “Senadores”.

Na seção “Recursos Humanos”, há três tópicos: “Servidores”, “Remuneração” e “Concursos”.

O tópico “Remuneração” possui cinco opções de acesso: “Consulta Individual”, “Arquivos para Download”, “Quadro de Pessoal e Estrutura Remuneratória”, “Boletim Suplementar” e “Relatório Final”.

Quando o usuário acessa o *link* “Arquivos para Download”, abre-se uma tela em que é necessário preencher um cadastro com o nome completo, CPF, e-mail, endereço e CEP, além de ter de declarar, sob as penas da lei, que as informações são verdadeiras.

Após o preenchimento, o usuário acessa uma página que possui duas opções de arquivos, ao tentar acessá-los, aparece a mensagem: “acesso negado”.

Quando o usuário acessa o link “consulta individual”, abre-se tela para definir os parâmetros da consulta⁵², com três opções: consulta por nome e vínculo, consulta por categoria/especialidade e consulta por função comissionada. Importa destacar que só é possível realizar a consulta se o nome a ser pesquisado for preenchido.

Posteriormente, o sistema apresenta uma lista de servidores que atendem aos critérios selecionados na pesquisa, contendo o nome, vínculo exercício, cargo, especialidade e função. E ao tentar acessar os dados da remuneração, abre-se uma tela para preenchimento dos dados do interessado.

Após o preenchimento do cadastro do interessado, a consulta pode ser realizada. Cumpre destacar que a cada nova consulta, a respeito de outro servidor, há que se preencher novamente a tela informando os dados pessoais do interessado.

Portanto se conclui que o acesso às informações é bastante moroso e necessita a identificação pessoal do interessado, o que, por si só, já desestimula a consulta e, conseqüentemente, o controle social. Não há como falar que é uma

⁵¹ <http://www.senado.gov.br/transparencia/>

⁵² http://www.senado.gov.br/transparencia/servidores/consulta_individual.asp

divulgação espontânea, na prática trata-se de consulta requerida, uma vez que há necessidade de identificação pessoal do interessado.

Clareza das informações:

A consulta revela a remuneração básica; vantagens pessoais; vantagens eventuais; abono de permanência; descontos obrigatórios (discriminando: a reversão do teto constitucional; o imposto de renda; a previdência e as faltas); remuneração após descontos obrigatórios e, por fim, vantagens indenizatórias e compensatórias.

A Consulta ainda informa, em nota explicativa, que a remuneração após os descontos obrigatórios não contém dados sobre deduções pessoais, tais como: pensão alimentícia e consignações diversas, que, em decorrência da natureza da verba, não podem ser informadas.

Utilidade das informações:

Os pontos questionáveis dizem respeito ao fato de o sistema não permitir a exportação dos dados disponibilizados no sítio, bem como só é possível realizar a consulta da remuneração de um servidor por vez, sempre informando novamente os dados pessoais do interessado.

Supremo Tribunal Federal:

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a Portaria 180, de 18 de maio de 2012, foi o primeiro normativo interno do Tribunal a disciplinar a Lei 12.527/11, contudo a portaria só estabeleceu atribuição à Central do Cidadão para receber e distribuir os pedidos de informações previstos na, então, nova legislação.

Esse primeiro disciplinamento, entretanto, não tratou das informações que deveria ser publicadas independentemente de requerimento, ou seja, das informações de interesse coletivo, que devem ser divulgadas nos sítios dos órgãos públicos na Internet.

Ao que parece, a portaria foi editada simplesmente porque, em decorrência de exigência legal, o Supremo deveria organizar o Serviço de Informação ao Cidadão⁵³. Portanto, mesmo com a previsão de *vacatio legis* de seis meses, quando a Lei 12.572/11 entrou em vigor, o Supremo ainda não havia

⁵³ Previsto no artigo 9º da Lei 12.527/11.

regulamentado os procedimentos para conferir efetividade às inovações da Lei.

Posteriormente, em 28 de junho de 2012, o Tribunal editou a Portaria 210/12, em caráter temporário, como descrito no artigo inaugural: “O acesso a informações no âmbito do Supremo Tribunal Federal fica regulamentado por esta Portaria até que a Comissão de Regimento apresente, em Sessão Administrativa, proposta de ato normativo para aplicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.”

E essa segunda regulamentação também não avançou no disciplinamento de informações que seriam divulgadas de ofício, simplesmente descreve que as informações *de interesse público serão divulgadas no sítio eletrônico do Tribunal*⁵⁴

Facilidade de acesso às informações:

Partindo-se da página inicial do STF⁵⁵, acessa-se um tópico denominado “acesso à informação”, localizado na parte superior da página, ao acessá-lo o usuário é transferido a página da “Central do Cidadão”⁵⁶, que possibilita várias opções de consulta, dentre as quais uma referente à “Consulta Remuneração”.

Acessando o link da “Consulta Remuneração”, o usuário é direcionado a outra página⁵⁷, na qual pode realiza a consulta optando pelo mês de referência que desejar. Interessante que o Tribunal divulga dados retroativos ao mês de janeiro/05.

O acesso é bastante simples e não é requerida qualquer informação do interessado para se acessar os dados sobre a remuneração de servidores ou de autoridades.

Clareza das informações:

A consulta revela o nome do servidor; o cargo; a função; o valor bruto e o valor líquido.

A consulta ainda possibilita escolher entre os servidores ativos; servidores inativos e pensionistas, ministros ativos; ministros inativos e juízes.

⁵⁴ Artigo 2º da Portaria STF 210/12.

⁵⁵ Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp> > . Acesso em 04 jan. 2013

⁵⁶ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=centralDoCidadaoAcessoInformacao> > . Acesso em: 14 jan.2013

⁵⁷ Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia> . Acesso em: 02 jan.2013

A consulta permite também a discriminação das verbas que compõe a remuneração individual acessando com o *mouse* sobre o nome do servidor.

Interessa ainda observar que os membros do Supremo recebem subsídio, portanto o valor percebido por eles possui certa correspondência, tornando-os mais claros aos usuários leigos. Entretanto, isso não ocorre no caso dos servidores, onde se observam diferenças consideráveis entre as remunerações de dois servidores com mesmo cargo e ambos sem função.

Utilidade das informações:

Um ponto questionável diz respeito à impossibilidade de se exportar o arquivo com os dados das remunerações disponibilizados no sítio.

Procuradoria Geral da União

O Portal da Transparência do Ministério Público foi disciplinado pela Resolução n. 86, de 21 de março de 2012.

Nos termos do artigo 3º dessa resolução, acessa-se o Portal da Transparência do MPU, por meio de atalho inserido nas páginas iniciais dos sítios eletrônicos do Conselho Nacional do Ministério Público, dos Ministérios Públicos dos Estados, e dos ramos do Ministério Público da União.

A alínea “g” do inciso I do artigo 5º da Resolução dispõe que os dados dos benefícios concedidos aos membros e servidores do MP serão divulgados com identificação dos nomes e cargos⁵⁸.

Facilidade de acesso às informações:

Partindo-se da página inicial da Procuradoria Geral da União (PGU)⁵⁹, acessa-se facilmente a página do Portal da Transparência do Ministério Público Federal (MPF)⁶⁰. No Portal há o *link* “Gestão e gastos com pessoal”, que abre diversas opções de consulta, dentre as quais uma referente à “remuneração”.

Acessando essa opção, o usuário é direcionado a uma página de consulta, na qual se tem de preencher o nome do servidor para acessar os dados.

⁵⁸ Alínea “g” do inciso I da Resolução n. 86/12: descrição da natureza e valor de quaisquer outros benefícios não previstos expressamente nesta Resolução, concedidos aos membros ou servidores do Ministério Público, sendo **identificados obrigatoriamente o nome e o cargo do beneficiário**;

⁵⁹ Disponível em: <http://www.pgr.mpf.gov.br/>. Acesso em 02 nov. 2012

⁶⁰ Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.gov.br/>. Acesso em 02 nov. 2012.

A consulta pode ser realizada entre várias opções, tais como: ano (atualmente com uma única opção, ano de 2012); versão, com duas opções (normal e complementar, porém sem explicações); mês (com os doze meses); vínculo (servidor ativo, servidor aposentado, membro ativo, membro aposentado e pensionista, além da opção “todos”) e unidade de exercício (com todas as unidades do MPF, além da opção “todos”).

Não há que se preencher qualquer formulário para acessar os dados e a pesquisa é bastante simples.

Clareza das informações:

A consulta revela a unidade em que o membro/servidor é lotado; o nome; o cargo; a função; o valor bruto mês (valor bruto); o desconto e o valor líquido.

Cumpra informar que os dados das colunas “bruto” e “descontos” não discriminam as parcelas que compõe a rubrica, são apresentadas fechadas. Por exemplo, não dá para o interessado saber o porquê de descontos acima do razoável de alguns procuradores. E, caso essas verbas sejam provenientes do imposto de renda ou previdenciária, elas deveriam ser discriminadas e informadas à sociedade.

Interessa ainda observar que os membros do MP recebem subsídio, portanto o valor percebido por eles possui certa correspondência, tornando-os mais compreensivos aos consultantes.

Utilidade das informações:

A consulta permite exportar as informações, que são transferidas para um arquivo Excel e assim possibilitam fácil manuseio pelo usuário, contribuindo para a utilidade de suas análises.

Os pontos questionáveis dizem respeito ao modo de apresentação das informações, especialmente a falta de discriminação das verbas de desconto, também se pode citar a impossibilidade da realização de consultas sem incluir o nome do servidor/membro, como, por exemplo, realizar a consulta de todos os servidores de determinada unidade.

Tribunal de Contas da União:

No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), a Resolução 249, de 24 de maio de 2012, dispõe sobre a aplicação da Lei 12.527/11.

A alínea “j” do inciso I do artigo 8º dessa Resolução dispõe que a gestão de pessoas será divulgada mediante disponibilização dos dados na Internet.

Facilidade de acesso às informações:

Partindo-se da página inicial da TCU⁶¹, há um tópico denominado “Transparência, institucional e gestão”, que, ao localizar o cursor do *mouse*, abrem-se diversas opções de consulta, entre elas, o item “gestão de pessoas”.

Acessando essa opção, o usuário é direcionado a outra página⁶² com opções de acesso a três arquivos (relativos a quadro de pessoal, cargos em comissão e função de confiança), e a um ícone relativo à “Remuneração de autoridades e servidores”.

Acessando a “remuneração”, o usuário é direcionado a outra página⁶³, na qual o usuário escolhe a consulta desejada, optando entre a consulta de arquivos relativos a servidores ou a autoridades, com opção da consulta dos meses de janeiro/12 a setembro/12.

O acesso é bastante simples e não é requerida qualquer informação do interessado para consultar aos dados sobre a remuneração de servidores ou de autoridades.

Clareza das informações:

A consulta revela o nome; o cargo; a função; auxílios/benefícios; abono de férias; total de créditos; abate-teto; imposto de renda; previdência; descontos diversos; total de débitos e total líquido.

As informações referentes às autoridades são de fácil compreensão, mesmo porque elas recebem subsídio, portanto não há variações do valor percebido pelos ocupantes de cada cargo, restando de fácil assimilação pelos usuários. Porém isso não ocorre com a remuneração dos servidores, que apresentam consideráveis diferenças entre servidores do mesmo cargo.

Utilidade das informações:

⁶¹ Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU/>. Acesso em: 04 nov. 2012

⁶² Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/gestao_pessoas. Acesso em: 15 jan. 2013

⁶³ Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/gestao_pessoas/RemunerA%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 14 jan. 2013.

A consulta, entretanto, não permite exportar as informações, dificultando, assim, manuseio pelo usuário, que não pode utilizar diretamente os dados acessados para realizar suas análises.

Conclusão:

Em termos gerais, o acesso, excetuando o sítio do Senado Federal, é bastante simples e objetivo, cumprindo o que determina a legislação. A apresentação dos dados, porém, não segue padronização alguma, cada órgão possui seus procedimentos e divulga os dados de forma própria. E a exportação dos dados é bastante dificultado, descumprindo mandamento legal e dificultando a análise dos dados pelos interessados, o que desestimula o controle social.

Assim, conclui-se que:

1. Não é inviável a divulgação de dados sobre a remuneração dos servidores públicos federais, os meios que promovem o fácil acesso dos interessados são realidade no serviço público federal;
2. É necessária maior clareza aos dados divulgados, definindo a esfera do público e o limite da privacidade nas informações divulgadas; especialmente no que diz respeito à identificação nominal do servidor e a apresentação de verbas de natureza pessoal descontadas da remuneração;
3. É necessário avançar para uma política da transparência no serviço público federal, com vistas a facilitar o acesso aos dados de interesse coletivo nos sítios dos órgãos na Internet, a padronizar os dados e os procedimentos para acessá-los e possibilitar ao interessado transferir/gravar os dados divulgados;
4. Nesse quesito, o subsídio é forma de retribuição laboral que melhor atende ao dever de transparência, uma vez que as gratificações (fixas e variáveis) nem sempre são claras e compreendidas pela sociedade. Desse modo o subsídio é forma de remuneração que melhor atende ao segundo elemento da transparência – a compreensibilidade.

4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No capítulo anterior, foi destacada a aderência de alguns órgãos públicos federais ao mandamento legal que permitem o acesso da população a informações de despesas relacionadas ao funcionamento da máquina pública, possibilitando o controle social sobre a área meio do setor público, especificamente a remuneração dos servidores públicos.

Neste capítulo, reconhecendo que só o controle social da gestão financeira não é suficiente para conferir eficiência à gestão pública, mas há necessidade de que as políticas públicas sejam permeadas e justificadas na vontade da população, quer na sua formulação, condução, avaliação ou fiscalização, busca-se assim identificar os instrumentos legais que dizem respeito à inclusão da sociedade nas atividades finalísticas dos órgão, ou seja a maneira de a sociedade participar na formulação e execução das políticas públicas.

O primeiro tópico do capítulo trata da inclusão da sociedade na formulação e controle das políticas e o segundo, trata da inclusão da sociedade na execução das políticas, como segue.

4.1 As previsões legais de participação da sociedade na gestão pública

A Constituição Federal valoriza a participação da sociedade na gestão estatal, visto que, por meio da Emenda Constitucional 19/98, foi introduzido dispositivo que prevê, textualmente, a participação do usuário na administração pública, nos termos do parágrafo 3º do artigo 37 da CRFB⁶⁴.

Ledur (2009, p. 149-150), analisando o dispositivo incluído pela reforma constitucional operada pela Emenda 19, afirma:

⁶⁴ parágrafo 3º do artigo 37 da CRFB: A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O fim visado pela norma constitucional, sem exclusão de outro que a lei reguladora poderá vir a fixar, é a criação de mecanismos que permitam seja a administração pública controlada pelos usuários. Pode-se situar essa finalidade na noção ampliada de interesse público, para a qual a opinião e a consideração dos interesses dos particulares também é relevante. A Constituição reconhece que os usuários dos serviços públicos podem contribuir para isso por meio do exercício de direitos de participação na administração pública. No efeito mediato dessa forma de participação certamente estão abarcadas as decisões que a administração pública pode ou deve adotar em decorrência desse controle.

A Lei 12.527/11, no seu âmbito de atuação, de efetivar o acesso à informação, é de extrema importância para a inserção da população na gestão do Estado. Nesse particular, o inciso VII do seu artigo 7º prevê o direito de se obter informações sobre programas, projeto e ações dos órgão e entidade públicas.

Portanto os pressupostos legais para participação estão presente no ordenamento jurídico, mesmo na ausência de legislações reguladoras dos incisos do parágrafo 3º do artigo 37 da CRFB.

Contudo não basta a previsão legal de acesso à informação ou de participação, o controle social da atividade finalística do Estado, ou seja, dos resultados que a sociedade espera do setor público, deve receber atenção especial da Administração Pública no sentido de instituir canais de participação da sociedade na gestão da políticas públicas. É nesse sentido que Perez (2004, p. 32), define a democracia participativa:

Como revela o seu próprio nome, a democracia participativa baseia-se na abertura do Estado a uma participação popular maior do que admitida no sistema da democracia puramente representativa. Para tanto, a democracia participativa conta com instrumentos institucionais até certo ponto novos (iniciativa popular de leis, referendo), que importam na modificação do modo de atuação de todos os poderes estatais e na alteração do relacionamento Estado-sociedade.

Assim, interessa a orientação governamental em relação ao exercício do controle social, conforme prescrito sítio do governo federal “portal da transparência”⁶⁵:

As idéias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo

⁶⁵ Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

Assim, o cidadão tem o direito não só de escolher, de quatro em quatro anos, seus representantes, mas também de acompanhar de perto, durante todo o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas.

[...]

Com a ajuda da sociedade, será mais fácil controlar os gastos do Governo Federal em todo Brasil e garantir, assim, a correta aplicação dos recursos públicos.”

Seguindo a ideia de que somente os processos eleitorais são insuficientes para conferir à administração pública uma gestão participativa, Gomes (2003, p.8) evidencia a necessidade de o setor público ser constantemente confrontado com o interesse público:

O controle social, por sua vez, refere-se aqui à responsividade direta dos governantes às demandas da sociedade e à capacidade desta em responsabilizá-los em caso contrário. Este conceito, que surge a partir da crítica de cunho político relacionada à insuficiência das eleições como mecanismo de controle sobre os representantes e sobre a burocracia, é, no entanto, ampliado ao incorporar atribuições que visam ao aumento de eficiência econômica e social no uso dos recursos públicos. Isto é, dentro de um contexto em que o conceito de governo, numa reação às críticas neoliberais e à crise do “Welfare State”, cede espaço ao conceito mais amplo de governança, a participação da sociedade passa a ser vista como instrumento essencial para alcançar objetivos econômicos e sociais.

Pelo que destacam o “Portal da Transparência” e Gomes, o controle social encontra fundamento no princípio de eficiência, incluído ao artigo 37 da CRFB, também pela Emenda Constitucional 19/98, pois a gestão pública só será eficiente se satisfizer o bem comum, que se realiza por meio de transparência e participação, como aponta Moraes (2003, p. 317):

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à **Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum**, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, **transparente**, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre na busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. **Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.**

Ante o exposto, confirma-se a importância do controle social na realização de gestão pública democrática e participativa, contudo há necessidade de instrumentos para a concretização do controle social. Silva (1996, p. 141) ressalta que as primeiras formas de democracia participativa “constituíram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta”.

Assim, os primeiros instrumentos de participação da sociedade na gestão pública, como coloca Silva (1996, p. 141-142), foram: a iniciativa popular; o referendo; o plebiscito e a ação popular.

Em obra que trata dos institutos de participação popular na Administração Pública, Perez (2004, p. 98-109) enuncia os institutos participativos mais comuns do ordenamento jurídico, tais como: os conselhos, as audiências públicas, o orçamento participativo, a ouvidoria pública, o *referendum* e o plebiscito administrativo e as organizações sociais.

Entre os instrumentos de democracia semidireta, importa destacar o plebiscito e o referendo, por serem instrumentos de consulta popular em que o cidadão é chamado para opinar sobre determinado matéria relevante⁶⁶, e estão previstos no artigo 14 da CRFB⁶⁷.

Os referendos e plebiscitos são regulamentados pela Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998. O plebiscito é instrumento de consulta prévia, em que os cidadãos se manifestam antes do ato⁶⁸ e o referendo é instrumento de consulta posterior, em que os cidadãos se manifestam após o ato⁶⁹.

Outra questão relevante de se destacar, e que bastante influência na possibilidade do exercício do controle social, é a possibilidade de realização de plebiscito ou referendo no âmbito Administrativo. Portanto, com as tecnologias da

⁶⁶ Conforme artigo 2º da Lei 9.709/98: Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

⁶⁷ Artigo 14 da CRFB: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

⁶⁸ No parágrafo 1º do artigo 2º da Lei 9.709/98: O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

⁶⁹ No parágrafo 2º do artigo 2º da Lei 9.709/98: O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

informação e o sistema de urnas eletrônicas que o Brasil possui, essas consultas podem ter amplo campo de atuação.

Entretanto, em que pese serem importantes instrumentos de consulta popular, o plebiscito e o referendo não têm sido muito utilizados no Brasil. Após a promulgação da Carta Constitucional de 88, os instrumentos foram utilizados em quatro ocasiões: em 1993, com vistas a cumprir o disposto no artigo 2º das Disposições Transitórias, foi realizado um plebiscito para decidir a forma (República x Monarquia) e o sistema de governo (Presidencialista x Parlamentarista); em 2005, foi realizado um plebiscito para decidir sobre a proibição de comercialização de armas de fogo e munição; em 2010, especificamente para o Estado do Acre, foi realizado um plebiscito para decidir o horário do Estado em relação ao horário de Brasília/DF; e, em 2011, foi realizado um plebiscito, especificamente para o Estado do Pará, para decidir sobre a divisão do Estado.

Entre os instrumentos de participação enunciados por Perez, os conselhos e audiências públicas também merecem destaque.

Os conselhos são previstos em diversas legislações, em especial, naquelas relativas às políticas sociais, por exemplo o Conselho de Saúde (Lei 8142/90), o Conselho Nacional de Educação (Lei 8.913/94), Conselho de Alimentação Escolar (Lei 8.913/94), o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), entre outros.

Segundo Gohn (apud GOMES 2003, p. 38), os conselhos gestores são: “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos.”

O autor ainda esclarece:

Os conselhos constituem-se normalmente em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle.

Seus formatos variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, financiamento), ou à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, através de conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, educação, cultura).

Portanto, os conselhos são importantes canais de participação da população nas políticas públicas e ainda tem a característica diminuir a assimetria de informações. E, corroborando essa tese, o autor tece os seguintes comentários:

Tais dificuldades de informação assimétrica, capacidade cognitiva e de responsabilização são facilmente imaginadas quando tratamos de uma distante e especializada representação parlamentar. No entanto, estas considerações podem ser amenizadas na relação de representação que ocorre entre conselheiros municipais gestores de políticas públicas e representados, uma vez que:

1. os papéis dos conselheiros e dos representados não se enquadram numa perspectiva de divisão de trabalho ou seja, o representante não se especializa em “ser conselheiro” e nem assume esta profissão, ao contrário de um parlamentar. Assim não há justificativas naturais para a existência de assimetria de informações e diferenças de capacidade de processamento das mesmas;
2. a menor atratividade do cargo de conselheiro, dado seu caráter não remunerado, e em que pese a perspectiva de poder que o cargo enseja, é um fator que contribui para a redução do universo de candidatos, favorecendo aqueles que de fato possuem espírito público, o que reduziria a probabilidade de comportamentos auto-interessados;
3. a duração geralmente mais curta dos mandatos dos conselheiros gera uma expectativa de responsabilização mais freqüente, o que pode induzir a um comportamento mais responsivo;
4. o caráter municipal do âmbito de representação, em que pese a existência de municípios de grande porte, favorece ainda uma maior proximidade entre representado e conselheiro, de forma que a captação de preferências e o “feedback” relacionado às políticas públicas escolhidas pode ser mais direto e mais freqüente;
5. a inexistência de intermediação, como por exemplo da mídia, também dificulta ações deliberadas do representante no sentido de agravar a assimetria de informações;
6. a participação e o envolvimento voluntário dos representados, nas instâncias de escolha dos seus conselheiros, permitem inferir uma maior propensão ao exercício de uma participação também mais ativa e interessada no controle futuro das ações do conselheiro, quando comparada ao acompanhamento de uma distante representação parlamentar;
7. o caráter setorial ou temático do conselho reduz e especializa o escopo em discussão, permitindo um acompanhamento direcionado, em contraposição a uma representação parlamentar em que a complexidade e diversidade dos assuntos tornam mais difícil e difuso um controle sobre o desempenho do representante;
8. o âmbito local torna mais palpável a relação entre política pública e resultados, permitindo aos representados “sentir na pele” as consequências dos atos dos conselheiros e responsabilizá-los de forma pertinente, inclusive subsidiando com informações o ciclo de gestão da política pública. (GOMES, 2003, p. 48)

Assim, aliada a melhora dos processos de informação e de responsabilização, a participação popular por meio dos conselhos é um instrumento que tende a consolidar o controle social das políticas públicas.

A realização de Audiência Pública também consta em alguns normativos,

como forma de participação da população em apoio à tomada de decisão de um processo em curso, quando tratar de matérias de interesse público, por exemplo: a Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93), o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01), entre outros.

A Lei 9.784, de 19 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo da Administração Pública Federal, também prevê a realização de audiência pública⁷⁰, para subsidiar a resolução de questões relevantes. Importa destacar que o instrumento se presta a subsidiar a tomada de decisão, porquanto deve ser realizado no decorrer do processo, antes de se ter o resultado da questão. Além de ser uma consulta não vinculativa.

Assim, conclui-se que o ordenamento jurídico possui diversos instrumentos de efetivação da participação social nas decisões estatais, alguns de consulta prévia, outros a *posteriori*, alguns deliberativos e outros consultivos, mas o que importa é que a consulta popular pode responder a questões de relevância para a sociedade, falando por si qual é o interesse da população envolvida no processo decisório.

4.2 Organizações sociais e políticas públicas – Fundações de Apoio

A evolução do Estado Social ampliou a intervenção do setor público na prestação de serviços essenciais aos cidadãos, como forma de conferir dignidade à pessoa, de diminuir as desigualdades e alcançar o bem comum.

Porém o Estado não possui a capacidade de oferecer, diretamente e com eficiência, a gama de serviços que as necessidades sociais lhe impõem. É aí que a sociedade organizada possui uma relevante atuação junto à esfera pública, como explica o pesquisador:

Vimos que o Estado social-democrático ampliou extraordinariamente o conceito e a abrangência do serviço público. No entanto, essa amplitude maior atribuída ao serviço público revelou-se ineficiente, na medida em que não permitiu o uso de meios mais adequados para a consecução dos resultados desejados. Garantir serviços públicos adequados e assegurar direitos sociais são papéis legítimos do Estado, mas isso não quer dizer que o Estado deva prover diretamente as duas funções. Sabemos quão difícil é alcançar a eficiência dentro do aparelho do Estado, cuja preocupação intrínseca está centrada na efetividade do poder do Estado.

⁷⁰ Conforme artigo 32 da Lei 9.784/99: Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

No caso dos serviços públicos, o problema está sendo resolvido por meio da privatização, o que é recomendado desde que a atividade não seja um monopólio natural, nem envolva grandes rendas econômicas puras ou ricardianas. Neste caso, os serviços públicos devem continuar sendo estatais e administrados como empresas privadas. **No caso dos serviços sociais e científicos**, que a sociedade deveria em princípio financiar plenamente, o problema é mais complexo. Como devem ser executados? **A tendência é no sentido de que o Estado contrate externamente os serviços com organizações sem fins lucrativos, e controle-os por meio de uma mescla de contratos de gestão, concorrência administrada e mecanismos de controle social.** (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 15)

Assim, as organizações sociais ganham espaço na execução de políticas públicas, em apoio à gestão pública, ocupando espaços na prestação de serviços públicos quando não é eficiente a criação de estruturas públicas para os prestarem diretamente.

E é justamente nesses espaços que as fundações de apoio às universidades públicas prestam seus relevantes serviços, trabalhando junto às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) para promover a complementação serviços de ensino, pesquisa e extensão. Como assevera o autor:

Por que o Estado social-liberal há de celebrar contratos externos com organizações sem fins lucrativos para a realização de serviços sociais e científicos em vez de fazê-lo com empresas comerciais ou industriais comuns? Essencialmente porque, no caso da assistência à saúde e da educação, as entidades sem fins lucrativos estão mais bem preparadas para lidar com esses assuntos vitais e delicados, que envolvem direitos humanos essenciais. As empresas comerciais e industriais existem para competir por lucros, enquanto que as organizações sem fins lucrativos — ou, como prefiro denominá-las, organizações públicas não-estatais — estão preparadas para competir por excelência e reconhecimento. E, em áreas sociais e científicas, esse é o tipo de concorrência que importa. **Embora reguladas pelo direito privado e não pelo direito público, as organizações sem fins lucrativos são “públicas” porque estão diretamente voltadas para o interesse público.** Também, porque não dependem do princípio liberal clássico que legitima as empresas comerciais: “se cada uma defender seus próprios interesses, a concorrência no mercado assegurará automaticamente o interesse público”. Isto é um princípio vital para que se entenda o papel da concorrência econômica no capitalismo, mas é um princípio inadequado quando os mercados são imperfeitos, e ainda mais inadequado quando os critérios competitivos não são primordialmente econômicos. **A legitimidade das organizações que trabalham nos setores social e científico deriva de seu compromisso para com valores: valores humanos e valores públicos.** (BRESSER PERREIRA, 2001, p. 19- 20)

A descentralização dos serviços estatais de interesse público para organizações sem fins lucrativos tem previsão no Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e

estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, especificamente no parágrafo 1º do seu artigo 10.

Contudo as organizações sociais devem observar, na aplicação de recursos públicos, os *ditames do interesse público*, nos termos do parágrafo 8º do mesmo artigo⁷¹.

Segundo definição legal, nos termos do inciso VII do artigo 2º da Lei 10.973/04, as Fundações de Apoio são instituições criadas com a finalidade de “dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das IFES e demais ICTs, registrada e credenciada nos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia.”

E o sítio do Ministério da Educação na Internet complementa a definição:

As Fundações de Apoio são instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de interesse das instituições federais de ensino superior (IFES) e também das instituições de pesquisa. Devem ser constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos e serão regidas pelo Código Civil Brasileiro. Sujeitam-se, portanto, à fiscalização do Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil, à legislação trabalhista e, em especial, ao prévio registro e credenciamento nos Ministérios da Educação e do Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bienalmente.

As Fundações de Apoio não são criadas por lei nem mantidas pela União. O prévio credenciamento junto aos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia é requerido em razão da relação entre as instituições federais e as fundações de apoio ser de fomento ao desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa e extensão, sendo função das fundações dar suporte administrativo e finalístico aos projetos institucionais. (BRASIL, 2013)

Portanto, fica evidente relação entre as IFES e as Fundações de Apoio, regulada pela Lei 8.958/94, de 20 de dezembro de 1994, que impõe a estas algumas exigências na aplicação de recursos públicos, conforme os artigos 3º e 4º-A.

O artigo 3º⁷² dispõe sobre a contratação, a prestação de contas e os mecanismos de controle institucionalizados (IFES, Tribunal de Contas e Controle

⁷¹ Parágrafo 8º do artigo 10 do Decreto-Lei 200/67: A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.

⁷² Artigo 3º da Lei 8.958/94: Na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos, as fundações contratadas na forma desta lei serão obrigadas a:

- I - observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública, referentes à contratação de obras, compras e serviços;
- II - prestar contas dos recursos aplicados aos órgãos públicos financiadores;
- III - submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade contratante;
- IV - submeter-se à fiscalização da execução dos contratos de que trata esta lei pelo Tribunal de Contas da União e pelo órgão de controle interno competente.

Interno) a que estão condicionadas as Fundações de Apoio na aplicação dos recursos públicos.

O artigo 4º-A⁷³ regula as informações que as Fundações de Apoio devem publicar nos seus sítios da Internet, entre elas, os instrumentos contratuais; os relatórios de execução, relação de pagamento e prestação de contas.

A publicação espontânea de informações referentes à aplicação de recursos públicos recebidos pelas Fundações de Apoio também encontra fundamento na Lei 12.527/11, em especial o artigo 2º⁷⁴, que dispõe sobre a aplicação da lei às entidades privadas que firmam contrato com o setor público.

Considerando o relevante interesse público depositado nas ações finalísticas das Fundações de Apoio e a necessidade de que essas instituições sejam eficientes e transparentes na aplicação dos recursos públicos, o presente trabalho verificou como a Fundação José Arthur Boiteux (Funjab), instituição de apoio do Curso de Direito da UFSC⁷⁵, divulga as informações referentes às prestações de contas dos recursos públicos que recebe e, sobretudo, o resultado das ações desenvolvidas pela Fundação.

Na análise buscou verificar apenas se as informações relativas às despesas custeadas com os recursos públicos estão publicadas no sítio da Fundação, de forma a possibilitar o fácil acesso a informações que são de interesse

⁷³ Artigo 4º-A da Lei 8.958/98: Serão divulgados, na íntegra, em sítio mantido pela fundação de apoio na rede mundial de computadores - internet: (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

I - os instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento; (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

II - os relatórios semestrais de execução dos contratos de que trata o inciso I, indicando os valores executados, as atividades, as obras e os serviços realizados, discriminados por projeto, unidade acadêmica ou pesquisa beneficiária; (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

III - a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza em decorrência dos contratos de que trata o inciso I; (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

IV - a relação dos pagamentos de qualquer natureza efetuados a pessoas físicas e jurídicas em decorrência dos contratos de que trata o inciso I; e (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

V - as prestações de contas dos instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

⁷⁴ Artigo 2º da Lei 12.527/11: Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no **caput** refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

⁷⁵ Nos termos do artigo 2º do Estatuto da Fundação José Arthur Boiteux <<http://funjab.ufsc.br/wp/wp-content/uploads/2010/07/Estatuto.pdf>> acesso em 10/1/2013

coletivo, nos termos do artigo 8º da lei 12.527/11, bem como se são publicados os produtos resultados das parcerias firmadas.

Nesse sentido, foram verificados os itens que os incisos do artigo 4º-A da Lei 8.958/98 determinam a publicação, com ênfase nos relatórios de execução dos projetos e seus produtos finais, como segue.

Da página inicial o usuário pode acessar o item “projetos em execução”, que contém informações básicas dos projetos (tais como título, coordenador, período) e o instrumento de parceria firmado para cada projeto, cumprindo com o que prescreve o inciso I do artigo 4º-A da Lei 8.958/98.

Partindo-se da página inicial da Funjab⁷⁶, o usuário também pode acessar o Item “compras”, no qual estão disponíveis informações sobre os processos de compra efetuados pela Fundação. O acesso ao item é direto e objetivo, como determina a legislação, e as informações publicadas são de fácil compressão, conferindo transparência nas compras efetuadas. Ainda cumpre registrar que a instituição utiliza o pregão eletrônico nas compras, conforme estabelece o Decreto 5.504/05.

Quanto aos demais documentos e informações previstos serem divulgados, cumpre informar que a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) está desenvolvendo um sistema para dar transparência à prestação de contas de todas as fundações de apoio que auxiliam a instituição, com vistas a possibilitar o controle social da instituição como um todo.

Em relação à publicidade dos produtos finais dos projetos executados, que é o resultado esperado pela sociedade, a Fundação possibilita o fácil acesso, o que contribui para alcançar os objetivos de uma fundação de apoio, qual seja, de incentivar os estudos aprofundados da Ciência do Direito, com publicações de trabalhos proveniente dos projetos de considerável interesse público, tal como a coleção Gestão Organizacional e Tecnologia em Recursos Humanos, que inclusive foi fonte inspiradora deste trabalho.

Assim, conclui-se que a referida Fundação cumpre o dever de publicar, em seu sítio da Internet, importantes dados relativos aos produtos dos projetos

⁷⁶ <http://funjab.ufsc.br/wp/>

financiados com recursos públicos e caminha no sentido de tornar mais efetiva a disponibilização de dados referentes à prestação de contas, o que possibilitará o exercício do controle social.

5 CONCLUSÃO

O trabalho teve como objetivo o estudo da Lei de Acesso à Informação Pública, as análises focaram em como a informação pública coletivizada pode possibilitar a maior participação da população da gestão pública.

Acredita-se que somente com a população bem informada da gestão estatal e sabendo dos seus direitos de participar da gestão pública, quer seja na gestão das políticas ou controlando a aplicação dos recursos públicos, é que o controle social será efetivo e a racionalidade estatal estará condizente com as expectativas da população.

Para realizar a pesquisa, o estudo foi dividido em três capítulos: o primeiro tratou do direito de se obter informações dos órgãos públicos, contextualizando a Lei no ordenamento jurídico-político brasileiro, analisando a evolução da legislação de acesso a informações públicas e verificando como a disponibilização da informação por órgãos e entidades estatais possibilita a inserção da sociedade na gestão pública.

Ao desenvolver as análises desse capítulo, concluiu-se que o direito de se obter informações públicas é decorrência lógica do Estado Constitucional brasileiro; que a Lei regulamenta um Direito Fundamental inerente a todos os indivíduos; que a divulgação das informações é um dever do setor público; que os normativos antecedentes à Lei não promoveram o fácil acesso às informações; e que a participação da sociedade na gestão pública requer que as informações públicas sejam divulgadas com transparência pelo Estado.

No caminho de analisar como a Lei possibilita a participação social na gestão pública, especificamente como a informação de interesse coletivo divulgada de forma transparente possibilita o controle da aplicação dos recursos públicos, o segundo capítulo tratou do dever de publicação de informações sobre a remuneração dos servidores e autoridades na Internet. Nesse sentido, analisou a

necessidade de transparência (por meio de fácil acesso, de fácil compreensão e com utilidade) na divulgação da folha de pagamento, verificou a possibilidade de a divulgação dos dados contrariar o princípio da intimidade/privacidade dos agentes públicos e analisou a aderência de alguns órgãos públicos federais às disposições legais que determinam a divulgação das remunerações pagas pelo Estado.

Dos tópicos estudados nesse segundo capítulo, concluiu-se que a divulgação da remuneração dos agentes públicos é necessidade que se impõe para conferir transparência à gestão pública; que a remuneração paga aos servidores é despesa relevante dos entes estatais e, portanto, pública; que a divulgação não deve discriminar os descontos de natureza privada (como por exemplo: pensão alimentícia e descontos de decorrentes de financiamentos consignados em folha de pagamento); que o acesso aos dados da remuneração dos agentes públicos federais pela Internet ainda encontra dificuldades; que há grande disparidade, entre os órgãos da esfera pública federal, na forma como os dados são divulgados; que a estrutura da remuneração influencia na transparência da divulgação, sendo mais compreensível a adoção do pagamento por subsídio; e, que os dados disponibilizados pelos órgão nem sempre podem ser facilmente apropriados pelos usuários, comprometendo a utilidade da informação.

Já o terceiro capítulo foi dedicado ao estudo da inclusão da sociedade na gestão estatal, no qual foram analisados os instrumentos legais que possibilitam a participação da sociedade na formulação das políticas públicas e a participação das organizações sociais na execução de serviços de interesse público; donde se concluiu que o ordenamento jurídico prevê diversas formas de consulta popular e de participação na condução das políticas empreendidas pelo estado; que importantes instrumentos de consulta, como o plebiscito e o referendo, têm sido pouco utilizados; que os Conselhos Gestores, previstos em algumas políticas sociais, possibilitam maior aproximação da sociedade à gestão pública, contribuindo para os processos de transparência da informação no âmbito de cada política pública e de melhor responsabilização dos gestores; que as organizações sociais possuem espaço na condução de políticas sociais e de pesquisa; e, que a gestão das organizações sociais que recebem recursos públicos deve apresentar a mesma transparência devida pelos entes públicos.

Em resumo, conclui-se que a Lei de Acesso traz instrumentos que possibilitam a incursão da sociedade na gestão estatal, contudo o direito à informação, no que diz respeito à participação social na gestão pública, é direito que não se exaure em si, mas possibilita a gestão pública ser racionalizada conforme o interesse social. Contudo, para isso, há necessidade de maior transparência do setor público, informando e coletando informações da sociedade, para que atinja o bem comum e possa ser controlado. A informação possibilita o exercício de outros direitos, do direito de cidadania, o controle social, e quanto maior o espaço de atuação da sociedade civil nos desígnios estatais, mais democrático será o Estado do povo, para o povo e pelo povo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de & MEZZAROBBA, Orides (Orgs.). Anuário do. PET – **PETARDO**. Florianópolis: Boiteux, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. 793 p. ISBN 85-7420-205-3

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 nov.2012

BRASIL. Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1967/200.htm>>. Acesso em: 20 dez.2012

BRASIL. Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 15 jan.2013

BRASIL. Ementa: Suspensão de segurança. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp?numDj=189&dataPublicacao=&incidente=3673552&capitulo=5&codigoMateria=1&numeroMateria=147&texto=3686701>>. Acesso em: 20 dez. 2012

BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 28 nov. 2012

BRASIL. Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em 30 nov.2012

BRASIL. Lei 11.111, de 05 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11111.htm>. Acesso em 22 nov.2012

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em 15 nov.2012

BRASIL. Medida Provisória 196, de 9 de dezembro de 2004. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Exm/EMI-196-MJ-CCV-GSI-AGU-04.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012

BRASIL. Ministério da educação. **Fundações de apoio**. Brasília, 2013. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=1022&>>. Acesso em: 03 jan. 2012

BRESSER PEREIRA, L. C. **Uma nova gestão para um novo Estado**: liberal, social e republicano. Revista do Serviço Público, ano 52, nº 1, jan-mar 2001. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2012

CAETANO, Marcello. **Manual de ciência política e direito constitucional**. 6ª Ed. rev. e ampl. Coimbra: Almedina, 1992

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado de direito**. Paris, 1997. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/43038759/Canotilho-Estado-de-Direito-LIVRO>>. Acesso em: 21 Dez. 2012

CAPELLARI, Eduardo. **Tecnologias de informação e possibilidades do século XXI: por uma nova relação do Estado com a cidadania**. In: ROVER, Aires José (Org.). Direito, Sociedade e Informática: limites e perspectivas limites e perspectivas da vida digital. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000. 246 p.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho. **Direito de informação e liberdade de expressão**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. 320 p. ISBN 85-7147-149-5

CGU- Controladoria-Geral da União. **Acesso à Informação no Brasil**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/acesso-informacao-brasil/index.aspx>>. Acesso em: 02 Jan. 2012

CGU- Controladoria-Geral da União. **Acesso à Informação no Mundo**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/acesso-informacao-mundo/index.asp>>. Acesso em: 02 jan. 2012

CGU- Controladoria-Geral da União. **Portal da transparência**: sobre o portal. Brasília, [2011]. Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 22 nov. 2012

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JARDIM, José Maria. **A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa**. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 119, n.1, jan./abr. 1995. Disponível em:<http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=806>. Acesso em: 05 dez. 2012

LEDUR, José Felipe. **Direitos Fundamentais Sociais: efetivação no âmbito da democracia participativa**. Porto Alegre: livraria do Advogado Editora, 2009 p. 216

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, 432 p.

MEIRELLLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28ª Edição, atualizada por Eurico de ANDRADE AZEVEDO; DÉLCIO BALESTERO AZEVEDO; JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO. Malheiros editores. São Paulo, 2003.

MEZZAROBIA, Orides; MONTEIRO, Claudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito: atualizado de acordo com as últimas normas da ABNT**. 2ª Ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13ª Edição. São Paulo: Atlas, 2003, 836 p. ISBN 85-224-3352-6

NETO, Orion Augusto Platt; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas**: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. Florianópolis, 2004. Disponível em:<<http://www.congressusp.fipecafi.org/artigos52005/89.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2012

NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. **Cidadania e direito de acesso aos documentos administrativos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PAES, Eneida Bastos. **A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios**. Brasília: Revista do serviço público, 2011, p. 407-423

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional Democrático Controle e participação como elementos fundantes e garantidores da Constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen, 2008.

PEREZ, Marco Augusto. **Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 245. ISBN 85-89148-29-7

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2ª edição. São Paulo: editores Atlas, 2001.

SANTOS, Daniella Gomes dos; SILVA, Flávio Leal da. **VIDA E ARTE: a importância social do acesso às informações e aos documentos** - uma visão do caso Erin Brockovich. João Pessoa: *Biblionline*, v. 4, n. 1/2, 2008. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/biblio/article/view/3080/2588>>. Acesso em: 22 nov. 2012

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Anotações sobre o regime jurídico aplicável às informações disponibilizadas pela administração pública na rede municipal de computadores**. Informativo – Direito Administrativo, Florianópolis, n.1, p.5-18, 2013.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Administração pública: Apontamentos sobre os Modelos de Gestão e Tendências**. Belo Horizonte: Atuais, 2004, p. 21 - 56

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 11ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

VALLE, Vivian Cristina Lima López. **Novo Conceito de Serviço Público**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p.511 – 552